



Rapport

Datum: 13 juni 2001

Rapportnummer: 2001/167

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hem bij herhaling, voor het laatst bij brief van 29 januari 1999, heeft laten weten dat het voor zijn bedrijf geregistreerde mestproductierecht niet zal worden herzien.

Beoordeling

1. In de tachtiger jaren is de wetgever ertoe overgegaan het probleem van de mestoverschotten, dat samenhangt met de intensieve veehouderij, drastisch aan te pakken. In verband daarmee werden de mogelijkheden van vestiging en van uitbreiding van onder andere varkenshouderijbedrijven door middel van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen (verder te noemen de Interimwet) ingeperkt. Deze wet werkte terug tot 2 november 1984, de dag waarop het desbetreffende wetsvoorstel werd ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Interimwet is per 1 januari 1987 vervangen door de Meststoffenwet.

2. In 1987 stelde de Algemene Inspectiedienst (AID) een onderzoek in naar het door verzoekers bedrijf (een maatschap) gehouden aantal varkens. Uit dit onderzoek bleek volgens de AID dat verzoeker zijn bedrijf in strijd met het uitbreidingsverbod van de Interimwet had uitgebreid. Volgens de AID had verzoekers bedrijf niet voldaan aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 3 van de Interimwet, aangezien uit het onderzoek was gebleken dat de vergunningaanvragen ná 2 november 1984 bij de gemeente Enschede waren ingediend. In dat verband wees de AID erop dat hem was gebleken dat de aanvragen waren geantedateerd en dat de gemeente had geknoeid met de ontvangstdata.

3. De onderzoeksbevindingen van de AID leidden er enerzijds toe dat tegen zowel de maatschap en verzoeker als de betrokken ambtenaren strafvervolging werd ingesteld, en anderzijds dat de Minister de voor verzoekers bedrijf geregistreerde referentiehoeveelheid fosfaat (mestproductierecht) verlaagde van 22.500 naar 5.124 kg. Over deze verlaging werd verzoeker bij brief van 22 april 1988 door de Minister geïnformeerd.

4. De strafzaken tegen de betrokken ambtenaren, die zijn vervolgd wegens valsheid in geschrifte, zijn geëindigd in een schikking.

Verzoekers maatschap is vervolgd wegens uitbreiding van het bedrijf in strijd met het uitbreidingsverbod ingevolge de Interimwet. Bij onherroepelijk geworden (mondeling) vonnis van 25 mei 1989 heeft de economische politierechter te Almelo uitspraak gedaan: "Ontslag van rechtsvervolging (feit niet strafbaar)". De maatschap is niet verder vervolgd wegens valsheid in geschrifte, omdat deze ten onrechte als verdachte was aangemerkt. Verzoeker persoonlijk is na de uitspraak van de politierechter van 25 mei 1989 niet verder vervolgd wegens valsheid in geschrifte, met als sepotgrond: geen wettig bewijs.

5. Een in deze periode door de Minister behandeld bezwaarschrift van verzoeker tegen de mededeling van 22 april 1988 leidde niet tot een ander standpunt van de Minister. In zijn beslissing van 12 december 1990 verklaarde de Minister verzoeker niet-ontvankelijk in zijn bezwaar. Tegelijkertijd ging hij in die beslissing uitvoerig in op de inhoudelijke aspecten van de zaak. De Minister handhaafde zijn standpunt dat verzoeker niet voldeed aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 3 van de Interimwet. Naar aanleiding van verzoekers verwijzing naar het vonnis van de strafrechter van 25 mei 1989 wees de Minister er in zijn beslissing op dat dit vonnis geen omstandigheid opleverde op grond waarvan de Interimwet de mogelijkheid bood een uitzondering te maken. De Minister wees er in dat verband tevens op dat de politierechter geen referentiehoeveelheid had vastgesteld.

6. Het door verzoeker tegen de beslissing van de Minister van 12 december 1990 ingestelde beroep werd door de Voorzitter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven bij beschikking van 21 augustus 1991 ongegrond verklaard omdat de Minister verzoeker terecht niet-ontvankelijk had verklaard in zijn bezwaar.

7. Vanaf 1998 heeft verzoeker de kwestie opnieuw aan de orde gesteld, en de Minister verzocht het voor hem geregistreerde mestproductierecht alsnog te bepalen op de hoeveelheid van vóór de mededeling van 22 april 1988. Verzoeker beriep zich in dat verband met name op het vonnis van de strafrechter van 25 mei 1989. Volgens hem bleek daaruit dat hij destijds wél had voldaan aan de uitzonderingsvoorwaarden voor uitbreiding van zijn bedrijf, en dat hij dus gerechtigd was een groter aantal varkens te houden dan het aantal dat de Minister aanhield als basis voor de berekening van zijn mestproductierecht.

8. De Directie Juridische Zaken van het Ministerie heeft verzoekers herhaalde verzoek om aanpassing van het geregistreerde mestproductierecht afgewezen, laatstelijk op 29 januari 1999, omdat verzoeker volgens deze directie niet had voldaan aan de voorwaarden voor uitbreiding van zijn bedrijf en het rechterlijke vonnis hierop evenmin van invloed kon zijn. Verzoeker heeft zich vervolgens tot de Nationale ombudsman gericht met de klacht dat genoemde directie Juridische Zaken zich niet bereid heeft getoond het voor zijn bedrijf geregistreerde mestproductierecht te herzien en daarbij ten onrechte is voorbijgegaan aan het vonnis van de strafrechter.

9. In artikel 2, tweede lid, van de Interimwet was het verbod neergelegd tot uitbreiding van een varkens- en pluimveehouderijbedrijf na 2 november 1984. Dit verbod was ingevolge artikel 3, eerste lid, onder b., van die wet niet van toepassing, voor zover hier van belang, indien uiterlijk op genoemde datum verzoeken om een hinderwetvergunning en om een bouwvergunning waren ingediend en er tevens investeringsverplichtingen ten behoeve van de uitbreiding waren aangegaan (zie Achtergrond, onder 1).

Handelen in strijd met het uitbreidingsverbod was op grond van de Interimwet een economisch delict en is thans op grond van artikel 71 (voorheen artikel 35), juncto artikel 55 (voorheen artikel 14) van de Meststoffenwet (zie Achtergrond, onder 2) een strafbaar

feit. Daarbij wordt blijkens artikel 55, vijfde lid van die wet onder uitbreiding verstaan een grotere productie dan zoals die ten tijde van de werking van de Interimwet was toegestaan.

10. Het systeem van de Meststoffenwet gaat er blijkens de jurisprudentie (zie Achtergrond, onder 7 en 8), van uit dat niet de Minister de omvang vaststelt van de hoeveelheid dierlijke meststoffen die op een bedrijf mag worden geproduceerd, maar dat de producent zelf deze referentiehoeveelheid opgeeft; de hem toekomende referentiehoeveelheid vloeit rechtstreeks voort uit die wet. In geval van strafvervolgning terzake onderzoekt de strafrechter of de productie van dierlijke meststoffen in strijd met die wet is uitgebreid.

11. Op de terechtzitting van 23 december 1988 heeft de economische politierechter te Almelo de behandeling van de strafzaak tegen verzoeker geschorst en de stukken in handen gesteld van de rechter-commissaris om te onderzoeken wat zich begin november 1984 had afgespeeld met betrekking tot de aanvragen van een bouwvergunning en een hinderwetvergunning door verzoeker. Klaarblijkelijk heeft de politierechter voor het vormen van zijn oordeel over de vraag of de uitzonderingsbepalingen van artikel 3 van toepassing zijn van belang geacht hetgeen in de verhoren van de rechter-commissaris naar voren is gekomen omtrent de contacten die verzoeker op 2 november 1984 heeft gehad met een ambtenaar hinderwetvergunningen en de chef bouwtoezicht op het gemeentehuis en de eerdere besprekingen met ambtenaren aldaar. Immers, bij onherroepelijk geworden mondeling vonnis van 25 mei 1989 heeft de economische politierechter te Almelo in de strafzaak tegen verzoekers maatschap wegens uitbreiding in strijd met het uitbreidingsverbod als zijn oordeel gegeven: "Ontslag van rechtsvervolgning (feit niet strafbaar)". In het proces-verbaal van de rechtszitting staat aangetekend bij het onderdeel vonnis: "art. 3 toepasselijk, feit niet strafbaar". Ook in de aantekeningen van de advocaat van de zitting staat over de motivering van het mondeling vonnis onder meer vermeld: geen initiatief (verzoeker; N.o.) tot valsheid (in geschrifte; No), niet aan de orde, artikel 3 Interimwet toepasselijk.

De rechter heeft geoordeeld dat het bedrijf niet in strijd met het in artikel 2, tweede lid, van de Interimwet neergelegde uitbreidingsverbod is uitgebreid, omdat de uitzondering ex artikel 3, eerste lid, van die wet van toepassing was.

12. Gelet op de uitspraak van de rechter moet ervan worden uitgegaan dat ten aanzien van verzoekers bedrijf sprake was van legale uitbreiding. Dit betekent dat de uit de wet voortvloeiende referentiehoeveelheid, van 22.500 kg fosfaat, dient te gelden als de hoeveelheid dierlijke meststoffen die op verzoekers bedrijf mag worden geproduceerd.

De Minister houdt vast aan het rapport van de AID van 21 november 1987, dat is opgemaakt naar aanleiding van het proces-verbaal van de AID van oktober 1987 (zie hiervóór onder 2.). Hiermee gaat de Minister eraan voorbij dat verzoekers maatschap op grond van dat proces-verbaal strafrechtelijk is vervolgd en dat deze vervolging heeft geleid tot ontslag van rechtsvervolgning, hetgeen betekent dat er (rechtens) sprake is van legale

bedrijfsuitbreiding. Evenmin kan de Minister zich met vrucht beroepen op het arrest van de Hoge Raad van 1 oktober 1999. In dat arrest overwoog de Hoge Raad - kort samengevat - dat een vrijspraak door de strafrechter slechts betekent dat de strafrechter het tenlastegelegde niet wettig en overtuigend bewezen acht en dat vrijspraak in de rechtsverhouding tussen betrokkenen en de Minister niet de vaststelling inhoudt dat betrokkenen een bepaalde referentiehoeveelheid toekomt. In dit geval was echter geen sprake van vrijspraak, maar van ontslag van rechtsvervolging, hetgeen betekent dat de bewezenverklaarde uitbreiding van het bedrijf geen strafbaar feit inhield.

Zoals hiervoor is overwogen houdt het ontslag van rechtsvervolging blijkens het proces-verbaal van de rechtszitting in verzoekers geval in, dat sprake was van een volgens de Interimwet legale uitbreiding, waaruit voor zijn bedrijf de hiervoor genoemde referentiehoeveelheid voortvloeit.

13. Gelet op het vorenstaande heeft de Minister zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat er geen aanleiding bestaat om het voor verzoekers bedrijf geregistreerde mestproductierecht in de door verzoeker gewenste zin bij te stellen.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

14. Het voorgaande geeft de Nationale ombudsman aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, is gegrond.

Aanbeveling

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt in overweging gegeven om het voor het bedrijf van verzoeker geregistreerde mestproductierecht in de door verzoeker gewenste zin bij te stellen.

Onderzoek

Op 26 januari 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer T. te Enschede, met een klacht over een gedraging van de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarbij werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Voorts werd een betrokken ambtenaar om nadere informatie gevraagd in een gesprek met een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman.

Naar aanleiding van verzoekers reactie op het verslag van bevindingen dat in eerste instantie aan betrokkenen werd toegezonden, is de Minister om nadere informatie verzocht.

Bij het arrondissementsparket te Almelo is het dossier opgevraagd betreffende de strafzaak tegen verzoeker in 1988/89. Ook is bij dat arrondissementsparket nog nadere informatie ingewonnen.

Het resultaat van het onderzoek werd als herzien verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Visserij deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Feiten

1. Verzoeker heeft samen met een familielid een varkenshouderij, de maatschap (van verzoeker; N.o.). Dit bedrijf bevindt zich in het gebied dat is bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen (zie Achtergrond, onder 1.). Voor dit bedrijf werd op basis van een opgave van de maatschap in 1986 door het (toenmalige) Ministerie van Landbouw en Visserij een referentiehoeveelheid dierlijke mest, zoals bedoeld in het Registratiebesluit dierlijke meststoffen (zie Achtergrond, onder 3.), geregistreerd van 22.500 kg fosfaat per jaar.

2. In 1987 stelde de onder het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ressorterende Algemene Inspectiedienst (AID) een onderzoek in naar de voor het bedrijf van verzoeker vastgestelde referentiehoeveelheid dierlijke mest. In zijn onderzoekverslag aan het Ministerie van 21 december 1987 stelde de AID dat een door de maatschap in 1984 bij de gemeente Enschede ingediende aanvraag om een bouwvergunning met datering 5 oktober 1984, een bij deze aanvraag behorende bouwtekening met datering 1 september 1984, en een aanvraag om een hinderwetvergunning met datering 30 oktober

1984 waren geantedateerd. Voorts stelde de AID dat de door de gemeente aanvankelijk op deze stukken geplaatste stempels met de datum van ontvangst waren gewijzigd. Uit het onderzoek was volgens de AID naar voren gekomen dat de aanvraag om een bouwvergunning op 6 november 1984 bij de gemeente was ontvangen, de aanvraag om een hinderwetvergunning op 7 november 1984, en de bouwtekening op 10 december 1984. De AID concludeerde dat de maatschap gebruik had gemaakt van geantedateerde stukken om uitbreiding van het aantal varkensseenheden te rechtvaardigen. Volgens de AID was uit navraag bij de betrokken ambtenaren van de gemeente Enschede naar voren gekomen dat verzoeker had gevraagd om antedatering, en dat zij aan dat verzoek hadden voldaan omdat verzoeker volgens hen al langer uitbreidingsplannen had en omdat zij van mening waren dat verzoeker niet mocht worden gedupeerd door de Interimwet.

Daarnaast was volgens de AID uit het onderzoek niet naar voren gekomen dat verzoeker investeringsverplichtingen met een derde was aangegaan vóór 2 november 1984.

In verband met deze bevindingen diende volgens de AID de voor de maatschap geregistreerde referentiehoeveelheid te worden bepaald op 5.124 kg.

De AID merkte voorts op dat tegen de betrokkenen proces-verbaal was opgemaakt, nummer 871481 van oktober 1987, en dat alle stukken waren ingediend bij de officier van justitie te Almelo.

3. Bij brief van 22 april 1988 deelde de Minister van Landbouw en Visserij aan de maatschap mee dat uit onderzoek van de AID was gebleken dat de maatschap bij de registratie in het kader van de Meststoffenwet (zie Achtergrond, onder 2.) méér dieren had opgegeven dan zij op grond van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderij mocht houden. De totale referentiehoeveelheid werd in de bij deze brief gevoegde beschikking vastgesteld op 5.124 kg fosfaat op jaarbasis.

4. De maatschap stelde tegen de beslissing van 22 april 1988 beroep in bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit beroepschrift werd door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als bezwaarschrift aangemerkt en als zodanig in behandeling genomen.

5. In de tussentijd had het door de AID opgestelde proces-verbaal geleid tot strafvervolgning van de maatschap en de betrokken ambtenaren van de gemeente Enschede.

De maatschap van verzoeker werd te laste gelegd dat zij op of omstreeks 31 december 1986 in de gemeente Enschede een varkenshouderij in werking had gehad op een perceel dat was gelegen in het gebied zoals aangewezen in de bijlage bij de Interimwet, terwijl dat bedrijf was uitgebreid na 2 november 1984, zijnde de dag waarop het voorstel van genoemde wet was ingediend bij de Tweede kamer.

De economische politierechter te Almelo ontsloeg de maatschap bij mondeling vonnis van 25 mei 1989 van rechtsvervolging, omdat het te laste gelegde feit niet strafbaar was.

Dit vonnis werd onherroepelijk doordat daartegen geen hoger beroep werd ingesteld.

De strafzaken tegen de betrokken gemeenteambtenaren, tegen wie vervolging was ingesteld wegens valsheid in geschrifte, werden afgedaan met een schikking.

De maatschap en verzoeker werden eveneens verdacht van valsheid in geschrifte. Deze zaken zijn geseponeerd. Ook is afgezien van vervolging van verzoeker voor overtreding van genoemd uitbreidingsverbod.

6. Nadat verzoeker zijn bezwaren tegen de beslissing van de Minister van 22 april 1988 tijdens een hoorzitting op 30 mei 1990 van de Commissie voor de Bezwaarschriften van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij mondeling had toegelicht, nam de Minister op 12 december 1990 een beslissing op het onder 4. bedoelde bezwaarschrift. In zijn beslissing stelde de Minister onder meer het volgende:

“Op 21 september 1990 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven uitspraak gedaan in een geschil over eenzelfde soort beslissing tot aanpassing van de referentiehoeveelheid dierlijke meststoffen als de beslissing die aan U is gezonden. Samengevat heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven in die uitspraak overwogen dat uit de regels van de Meststoffenwet rechtstreeks voortvloeit welke referentiehoeveelheid voor een mestproducent geldt. Die hoeveelheid kan dus niet bij een individuele beslissing door mij worden vastgesteld. Dit betekent dat mijn beslissing tot aanpassing van de door U gedane opgave, voor zover deze een vaststelling van de referentiehoeveelheid bevat, niet in stand kan blijven. In zoverre trek ik mijn beslissing van 22 april 1988 (...) dan ook in. Voor het overige is die beslissing zoals ook blijkt uit de uitspraak van de rechter, niet aan te merken als een beschikking in de zin van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisaties, zodat U dienaangaande in uw bezwaren niet-ontvankelijk bent.”

Vervolgens ging de Minister uitvoerig in op de referentiehoeveelheid die in het geval van de maatschap van verzoeker gold. Voor wat betreft de betekenis van de referentie-hoeveelheid merkte de Minister het volgende op:

“...Als bij controle blijkt dat deze hoeveelheid is overschreden, zal daarvan proces-verbaal worden opgemaakt. In artikel 35, derde lid, van de Meststoffenwet is bepaald dat overtreding van het verbod genoemd in artikel 14, eerste lid van deze wet een grotere hoeveelheid mest te produceren dan de toegestane referentiehoeveelheid, een misdrijf is. De strafrechter kan dus na opgemaakt proces-verbaal tot een veroordeling komen...”

Met betrekking tot het verbod tot uitbreiding van varkens- en pluimveehouderijen merkte de Minister in algemene zin het volgende op:

"...Gelet op het grote belang van stabilisatie van de omvang van de intensieve veehouderij is op genoemde verboden slechts beperkt een uitzondering mogelijk. In artikel 3 van de Interimwet (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.) is derhalve een tweetal uitzonderingsbepalingen geformuleerd met betrekking tot die gevallen, waarin de uitbreiding of vestiging na de inwerkingtreding van het verbod op grond van voordien in gang gezette uitvoeringsplannen toelaatbaar geacht of gerespecteerd dient te worden. Het gaat daarbij om degenen die vóór 3 november 1984 in het bezit waren van een hinderwet- en bouwvergunning ten behoeve van de vestiging of uitbreiding dan wel op die datum een aanvraag voor beide vergunningen hadden ingediend en voorts voor genoemde datum investeringsverplichtingen ten behoeve van de vestiging of uitbreiding waren aangegaan.

Er is in de Interimwet geen uitzonderingsbepaling voor bijzondere omstandigheden opgenomen. Ook mede gelet op de vaste jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven bestaat er geen ruimte om, indien sprake is van een situatie welke niet valt onder één der uitzonderingsbepalingen, niettemin te verklaren dat het verbod niet van toepassing is. Veehouders zijn hiervan op de hoogte gesteld door middel van de Voorlichtingsbrief..."

De Minister stelde in zijn beslissing dat verzoekers bedrijf niet op grond van artikel 3, eerste lid, van de Interimwet was uitgezonderd van het uitbreidingsverbod. Hij overwoog daartoe het volgende:

"...Omtrent de vraag of U ingevolge het bepaalde in het eerste lid van artikel 3 van de Interimwet bent uitgezonderd van het uitbreidingsverbod merk ik het volgende op.

U heeft aangevoerd dat U mondeling op 2 november 1984 de bouwvergunning hebt aangevraagd.

Uit het onderzoek van de Algemene Inspectiedienst is gebleken dat het ingevulde aanvraagformulier voor een bouwvergunning pas op 6 november 1984 is ingekomen bij de gemeente en dat de bijbehorende tekening pas op 10 december 1984 is ontvangen. De aanvraag was dus eerst op 10 december compleet. Een incomplete aanvraag of mondelinge aanvraag wordt niet als een aanvraag bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Interimwet aangemerkt. In dit verband wijs ik erop dat ingevolge het bepaalde in artikel 53 van de Woningwet de bouwverordening voorschriften bevat omtrent de inrichting van een aanvraag om bouwvergunning. Blijkens het bepaalde in artikel 15 van de bouwverordening der gemeente Enschede dient een aanvraag schriftelijk te worden ingediend, volledig te zijn ingevuld en vergezeld te zijn van een tekening..."

Naar aanleiding van hetgeen verzoeker in zijn bezwaarschrift had opgemerkt, deelde de Minister in zijn beslissing voorts het volgende mee:

"...U heeft aangevoerd dat U langdurig bezig bent geweest de uitbreiding voor te bereiden en dat de ontwikkeling van een biogasinstallatie daarbij een belangrijke rol heeft gespeeld.

Hieromtrent merk ik op dat - zoals in het voorgaande reeds uiteengezet - de Interimwet geen mogelijkheid biedt te verklaren dat het uitbreidingsverbod niet van toepassing is indien sprake is van een situatie welke niet valt onder één der uitzonderingsbepalingen.

U heeft aangevoerd dat de economische politierechter U heeft ontslagen van rechtsvervolging.

Allereerst merk ik op dat zulks evenmin een bijzondere omstandigheid is, op grond waarvan de Interimwet de mogelijkheid biedt een uitzondering te maken. Ten tweede heeft de politierechter geen referentie-aantal vastgesteld, omdat dat niet tot zijn taak behoorde. Volgens informatie van Uw advocaat heeft hij U in een mondeling vonnis ontslagen van rechtsvervolging, omdat U wel een hinderwetvergunning had aangevraagd.

U heeft zich beroepen op de behandeling van het wetsvoorstel in de Staten-Generaal waarbij zou zijn gezegd daarvoor in aanmerking komende gevallen soepel te zullen behandelen.

Daaromtrent merk ik op dat de wettekst mij geen mogelijkheid biedt van de wet af te wijken, zoals ook blijkt uit de hiervoor genoemde jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven. U heeft zich nog beroepen op de verklaring van de Directeur Landbouw en Voedselvoorziening van Overijssel.

Deze verklaring is gebaseerd op door U verstrekte informatie, hetgeen ook blijkt uit de tekst van de verklaring. Mij is gebleken dat Uw informatie omtrent de datum van aanvraag van de bouwvergunning niet met de werkelijkheid overeenstemde. Aan deze verklaring kunt U derhalve geen enkel recht ontleen.

Tenslotte hebt U gewezen op de gedane investering, die hoge financieringskosten teweegbrengt.

Zoals in het voorgaande uiteengezet voorziet de Interimwet evenwel niet in de mogelijkheid rekening te houden met bijzondere omstandigheden indien geen sprake is van in de Interimwet voorziene situaties..."

Aan het slot van zijn beslissing stelde de Minister het volgende:

"...Het geheel overwegende bedroeg het maximaal toegestane aantal varkens dat U ten tijde van de werking van de Interimwet mocht houden 505 varkensseenheden, hetgeen overeenkomt met 252 fokzeugen en één oudere opfokzeug. Uw referentiehoeveelheid varkens en kippen bedraagt op grond hiervan 5.128 kilogram fosfaat en niet 5.124 kilogram fosfaat, zoals U ten onrechte bij brief van 22 april 1988 is medegedeeld.

Ik stel U er dan ook van in kennis dat ik ingevolge artikel 9 van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen besluit de op het registratieformulier dierlijke meststoffen gedane opgave aan te passen.

Deze aanpassing leidt tot een voor Uw bedrijf geregistreerde referentiehoeveelheid van 5128 kilogram fosfaat per jaar...”

7. Verzoeker stelde tegen de beschikking van de Minister van 12 december 1990 beroep in bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De Voorzitter van dit college verklaarde verzoekers beroep bij beschikking van 21 augustus 1991 ongegrond, aangezien de Minister verzoeker terecht niet-ontvankelijk had verklaard in zijn bezwaar.

8. Verzoeker stelde de kwestie in de loop van 1998 opnieuw aan de orde. Nadat hij de zaak telefonisch had besproken met een medewerker van het Ministerie richtte hij zich bij brief van 29 mei 1998 tot de Directie Juridische Zaken van het Ministerie.

In zijn brief stelde hij het volgende:

“ ...Ik ben in het bezit van officiële documenten afgegeven door het bevoegd gezag, waarvan de datering voldoet aan de eisen van de Interimwet.

De AID heeft geprobeerd te bewijzen dat ik die stukken op onrechtmatige wijze had verkregen, maar is door de rechter in het ongelijk gesteld.

De gemeenteambtenaren hadden destijds wat onhandig gemanoeuvreerd, maar dat hoorde ik pas drie jaar later.

Ik ben dus rechtmatig in het bezit van onverkort rechtsgeldige documenten, die aantonen dat ik voldoe aan de uitzonderingsbepalingen van de Interimwet, waaruit automatisch mijn oorspronkelijke mestquotum van 22.500 kg fosfaat volgt.

Gaarne op korte termijn alsnog de visie van de Minister op dit punt...”

9. De Directie Juridische Zaken van het Ministerie reageerde bij schrijven van 24 juli 1998 als volgt:

“...De strekking van Uw betoog komt er op neer dat de Minister in zijn brief van 12 december 1990 ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het ontslag van rechtsvervolging. Uit deze brief blijkt echter wel degelijk dat het ontslag van rechtsvervolging betrokken is bij de beslissing. In de eerste plaats staat (in de brief van de Minister van 12 december 1990; zie onder A.6; N.o.) dat volgens informatie van Uw advocaat het ontslag van rechtsvervolging alleen betrekking had op de aanvraag van de hinderwetvergunning. Artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Interimwet eist echter naast deze vergunning ook een vergunning als bedoeld in artikel 47 van de Woningwet, de

bouwvergunning. (In de brief van de Minister van 12 december 1990; zie onder **A.6.**; N.o.) wordt gesteld dat uit het onderzoek van de Algemene Inspectiedienst is gebleken dat de aanvraag pas op 6 november 1984 is ingekomen bij de gemeente, en dat deze aanvraag bovendien in eerste instantie onvolledig was omdat de bijbehorende tekening

pas op 10 december 1984 werd ontvangen. Zoals in de brief uiteen wordt gezet, is een incomplete aanvraag geen 'aanvraag' als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Interimwet.

Een behandeling van een bezwaarschrift dient zorgvuldig te geschieden. Deze eis brengt met zich mee dat de van belang zijnde feiten volledig en juist worden weergegeven in de uiteindelijke beslissing. Tijdens de behandeling van Uw bezwaar hebben zowel U als Uw advocaat de gelegenheid gehad om eventuele onjuistheden in het gepresenteerde feitenmateriaal op te merken en aannemelijk te maken. De conclusie is dan ook dat de Minister met betrekking tot de registratie van de voor het bedrijf geldende mestproductierechten een weloverwogen beslissing heeft genomen. Hieraan doet niet af dat de maatschap in afgelopen jaren niet vervolgd is wegens overtreding van het uitbreidingsverbod, bedoeld in artikel 55 (voorheen: artikel 14) van de Meststoffenwet..."

10. Verzoeker deelde in reactie daarop bij brief van 25 september 1998 het volgende mee aan het Ministerie:

"... Ook volgens alle geraadpleegde deskundigen heeft de minister het vonnis van de politierechter gewoon naast zich neergelegd en zijn eigen visie op deze affaire weergegeven.

(...)

Het moet nu toch voor iedereen duidelijk zijn, dat het ontslag van rechtsvervolging gebaseerd was op de overweging, dat art. 3 van de Interimwet 1984 op mij van toepassing was..."

Verzoeker stuurde met zijn brief aan het Ministerie een kopie mee van een brief van zijn advocaat van 18 augustus 1998, waarin deze aangaf dat uit de aantekeningen die hij had gemaakt tijdens het uitspreken door de politierechter van het bewuste vonnis van 25 mei 1989 blijkt dat de politierechter van oordeel was dat verzoeker wél tijdig een hinderwetvergunning en wél tijdig een bouwvergunning had aangevraagd. Volgens deze advocaat had de politierechter duidelijk bepaald dat in verzoekers geval artikel 3 van de Interimwet van toepassing was.

11. De Directie Juridische Zaken van het Ministerie antwoordde bij brief van 29 januari 1999 als volgt:

"...U meent in aanmerking te komen voor bovengenoemde uitzondering (van artikel 3, eerste lid, onder b, van de Interimwet; N.o.), omdat u de aanvraag voor zowel de Hinderwet- als de bouwvergunning vóór 3 november 1984 bij het bevoegde gezag hebt ingediend en u voorts ook reeds investeringsverplichtingen ten behoeve van de vestiging of uitbreiding bent aangegaan.

Uit het onderzoek van de Algemene Inspectiedienst is echter gebleken dat de aanvraag pas op 6 november 1984 bij de gemeente is binnengekomen. Daarmee is niet voldaan aan de in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Interimwet genoemde uitzondering. Bovendien is in uw geval de tekening die de aanvraag voor de bouwvergunning diende te vergezellen niet gelijktijdig met die aanvraag ingediend. Deze is eerst op 10 december 1984 bij de gemeente Enschede binnengekomen. Dit brengt met zich dat de aanvraag pas op 10 december 1984 compleet is en dat ook bij die datum moet worden aangeknoopt als moment waarop de aanvraag voor de bouwvergunning is ingediend. U voldoet dan ook niet aan alle voorwaarden genoemd in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Interimwet.

Het feit dat de rechter, zoals u in uw brief aangeeft, destijds bedoeld zou hebben dat het ontslag van rechtsvervolging betrekking had op antedatering van de aanvraag van zowel de Hinderwet- als de bouwvergunning, brengt hierin geen verandering. Het ontslag van rechtsvervolging houdt immers niet in dat antedatering niet heeft plaatsgevonden. Dan was de rechter wel tot vrijspraak gekomen. De rechter heeft nu enkel aangegeven dat u niet vervolgd kunt worden voor antedatering van de aanvragen. Bovendien heeft de rechter hiermee geen oordeel gegeven over het begrip aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Interimwet. Gelet op het bovenstaande zou er dan ook geen aanleiding zijn uw mestproductierecht te herzien.

Overigens is het ook niet mogelijk uw mestproductierecht hoger vast te stellen.

De voor een bedrijf geldende referentiehoeveelheid vloeit namelijk rechtstreeks voort uit de Interimwet. Er is dus geen sprake van het toekennen van een referentiehoeveelheid door de overheid. Een ondernemer dient zelf te berekenen welke referentiehoeveelheid op grond van de Interimwet van toepassing is op zijn bedrijf. De overheid is dan ook niet bevoegd een beslissing te nemen ter zake van de omvang van de hoeveelheid dierlijke meststoffen, die op een bedrijf mag worden geproduceerd. Dit heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven ook met zoveel woorden aangegeven in de uitspraak van 21 september 1990 (zie Achtergrond, onder 5.; N.o.)..."

B. Standpunt verzoeker

Verzoekers standpunt is weergegeven onder Klacht.

In zijn verzoekschrift verwees verzoeker naar het vonnis van de economische politierechter van 25 mei 1989. Hij wees er voorts op dat hij altijd onbeperkt gebruik heeft kunnen maken

van het hoge mestquotum doordat de AID heeft besloten geen proces-verbaal meer tegen hem op te maken.

Daarnaast wees hij erop dat hij van plan is zijn bedrijf binnen enkele jaren te verkopen, en dat het daarom voor hem van groot belang is dat het Ministerie de referentiehoeveelheid aanpast. Het is namelijk die hoeveelheid die in belangrijke mate de waarde van een bedrijf bepaalt.

C. Standpunt MINISTER

1. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman wees de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij erop dat op grond van de rapportage van de AID van 21 december 1987 (zie onder A.2.) was geconcludeerd dat de maatschap van verzoeker er bij de opgave op grond van artikel 2, eerste lid, van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen ten onrechte van was uitgegaan dat de uitzondering van artikel 3, eerste lid, van de Interimwet van het in artikel 2 van die wet gestelde verbod toepassing zou vinden.

De Minister wees er in dat verband op dat het op grond van het toenmalige artikel 14, vijfde lid, (thans artikel 55, vijfde lid) van de op 1 januari 1987 in werking getreden Meststoffenwet verboden is de productie van dierlijke meststoffen op een bedrijf uit te breiden indien de productie daarmee groter wordt dan ten tijde van de werking van de Interimwet was toegestaan.

2. De Minister wees er voorts op dat blijkens jurisprudentie van het CBB de tekst van de Interimwet niet de ruimte laat aan de Minister om ruimhartig om te gaan met de uitzonderingen, genoemd in artikel 3 van de Interimwet. In dat verband verwees hij naar de uitspraak van het CBB van 20 augustus 1985 (zie Achtergrond, onder 6.).

3. In reactie op de stelling van verzoeker dat het vonnis van de economische politierechter van 25 mei 1989 (zie onder A.5.) voor de Minister aanleiding had moeten zijn om aan te nemen dat hij wél had voldaan de uitzonderingsbepalingen van artikel 3 van de Interimwet deelde de Minister het volgende mee:

"...Ten aanzien van de in het onderhavige dossier terugkerende vraag naar de betekenis van uitspraken van strafrechters, wijs ik op de jurisprudentie van de Hoge Raad terzake, laatstelijk HR 1 oktober 1999 (zie Achtergrond, onder 8; N.o.), waarin de Hoge Raad oordeelde dat vrijspraak slechts betekent dat de strafrechter het tenlastegelegde niet wettig en overtuigend bewezen acht en dat (zelfs) vrijspraak in de rechtsverhouding tussen een belanghebbende en de minister niet de vaststelling inhoudt dat aan belanghebbende een bepaalde referentiehoeveelheid toekomt..."

4. Voorts stelde de Minister het volgende:

"...Overigens zij er volledigheidshalve op gewezen dat het niet aanpassen van de registratie in de door de Maatschap (van verzoeker; N.o.) gewenste zin, primair is gegrond op het AID-rapport, in het bijzonder de daarin gereleveerde feiten ten aanzien van de datering van de bouwvergunning- en hinderwetvergunningaanvraag. Bovendien is niet gebleken dat uiterlijk op 3 november 1984 investeringsverplichtingen ten behoeve van de uitbreiding zijn aangegaan, zoals bedoeld in (...) de regeling van de Minister van Landbouw en Visserij van 29 januari 1985 (zie Achtergrond, onder 4; N.o.)..."

D. Reactie verzoeker

1. Naar aanleiding van de reactie van de Minister stuurde verzoeker kopieën toe van brieven die betrekking hebben op een volgens hem vergelijkbare zaak. In die zaak was een varkenshouder, de heer J., door de strafrechter vrijgesproken van het in werking hebben van een varkenshouderij in strijd met artikel 2, eerste lid, van de Interimwet.

Met betrekking tot die zaak had de AID in een brief van 23 mei 1997 aan het Bureau Heffingen Noord-Oost te Assen (dat onder het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ressorteert) in dat verband het volgende gesteld:

"...Nu de hoger beroepstermijnen in de processen tegen (de betrokken varkenshouder J.; N.o.) verlopen zijn en de rechter in de eerste zaak tot vrijspraak en in de tweede zaak tot een niet-ontvankelijkheid concludeerde, moeten we ervan uitgaan dat (betrokkene; N.o.) binnen het mestproductierecht, dat hij claimt kan produceren. De rechterlijke uitspraken leiden er immers toe dat (betrokkene; N.o.) claim voor recht moet worden aangenomen.

Wij geven het parket in overweging het Bureau Heffingen in die zin te berichten met het verzoek de registratie aan te passen. Op die wijze wordt bovendien voorkomen dat (de heer J.; N.o.) in de toekomst terzake van hetzelfde feit vervolgd zal worden..."

De betrokken officier van justitie had vervolgens bij brief van 1 juli 1997 aan het Bureau Heffingen te Assen verzocht om de referentiehoeveelheid voor de varkenshouder J. in zijn voordeel aan te passen. Aan dit verzoek was uiteindelijk in mei 1998 gevolg gegeven door het Bureau Heffingen.

2. Verzoeker deelde voorts mee dat een ambtenaar van de AID die zijn zaak goed kent hem bij herhaling heeft laten weten dat wat deze ambtenaar betreft de registratie in verzoekers geval zou moeten worden aangepast, maar dat het Ministerie in Den Haag daar op tegen zou zijn.

E. INFORMATIE BETROKKEN AMBTENAAR

Op 19 mei 2000 voerde een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman een gesprek met de door verzoeker bedoelde medewerker van de AID (zie onder D.).

Deze ambtenaar verklaarde bij deze gelegenheid het volgende:

“In 1987 werd ik, als medewerker van de AID, geconfronteerd met de zaak T. (de zaak van verzoeker; N.o.). De districtsbureauhouder, die de gegevens die T. in 1986 in verband met de registratie van zijn mestproductierecht had verstrekt over zijn aantal varkens had vergeleken met de gegevens van de jaarlijkse landbouwtelling van 1984, had een fors verschil geconstateerd tussen het voor de telling van 1984 opgegeven aantal varkens en het in 1986 voor de registratie opgegeven aantal. Dit verschil bedroeg bijna 2.000 varkens. Zoals gebruikelijk in dat soort gevallen verzocht de districtsbureauhouder aan de AID om in verband met het geconstateerde verschil een onderzoek in te stellen.

Zoals gebruikelijk gaf de districtsbureauhouder in een bij het dossier gevoegd formulier een code 2 met het dossier mee, hetgeen voor ons aanleiding was om de registratie in controle te nemen.

Uit ons onderzoek bij T. bleek dat zijn opgave voor de vaststelling van zijn mestproductierecht - voorheen de referentiehoeveelheid genoemd - feitelijk klopte. De vraag die rees was of hij dat grote aantal varkens in relatie tot de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen wel mocht houden, ofwel, of de uitbreiding van zijn aantal varkens sinds 1984 wel was toegestaan? Uit ons onderzoek bleek dat T. niet voldeed aan de uitzonderingsvoorwaarden van artikel 3 van de Interimwet. Uit ons onderzoek werd namelijk snel duidelijk dat in het geval van T. was gewerkt met geantedateerde aanvragen om een bouwvergunning en om een hinderwetvergunning. In feite waren deze aanvragen te laat ingediend bij de gemeente Enschede. Wij hadden destijds nog een paar andere gevallen waarin op soortgelijke wijze was geknoeid met data. Wij hebben in het geval van T. een rapportage opgemaakt en een proces-verbaal ingediend bij het openbaar ministerie. De betrokken ambtenaren van de gemeente Enschede zijn schuldig bevonden aan valsheid in geschrifte; met hen is een schikking overeengekomen. Ik weet dat een van de ambtenaren een bedrag van f 500 heeft moeten betalen.

Tot onze verbazing werd de heer T. ontslagen van rechtsvervolging. Dat is via een mondeling vonnis gegaan. Kennelijk heeft T. zich in de strafzaak van de domme gehouden, en gedaan alsof hij niets wist van die antedatering. Wij hebben bij het parket nagevraagd waarop dat vonnis was gebaseerd, maar wij hebben daarover nooit duidelijkheid verkregen. Ook is ons nooit duidelijk geworden waarom de officier van justitie niet in beroep is gegaan tegen dat vonnis.

Dat vonnis betekende wel dat er een soort impasse ontstond in de zaak van T. Het had voor ons geen zin om opnieuw proces-verbaal tegen T. op te maken, omdat wij van het openbaar ministerie te horen hadden gekregen dat er toch geen strafvervolging zou plaatsvinden. Bestuursrechtelijk konden wij ook niets. Ook voor T. is de situatie niet prettig. Bestuursrechtelijk kan hij niets, en strafrechtelijk gebeurt er dus ook niets. Zeker als hij zijn bedrijf wil gaan verkopen, komt hij moeilijk te zitten. Met zo'n laag productierecht is zijn

bedrijf niet veel waard. Ik heb in mijn latere contacten met T. herhaaldelijk aan hem laten weten dat ik met hem kan meevoelen. Tegelijkertijd heb ik hem altijd gezegd dat ik niets voor hem kan doen. Als hij wat wil, moet hij het Ministerie in

Den Haag benaderen. De Directie Juridische Zaken zou kunnen besluiten de registratie in zijn geval aan te passen, wij van de AID kunnen dat niet.

Overigens vind ik persoonlijk niet dat in T.'s geval zo'n aanpassing zou moeten plaatsvinden. Voor mij is duidelijk dat hij niet aan de uitzonderingsvoorwaarden van de Interimwet voldeed, en dat hij dus niet mocht uitbreiden.

Ik weet dat het Ministerie in de zaak van een andere varkenshouder, de heer J. (zie ook onder D; N.o.), wél is overgegaan tot aanpassing van het productierecht, nadat de strafrechter betrokkene had vrijgesproken. Die zaak was in zoverre anders dan die van T., omdat het openbaar ministerie in die zaak fouten had gemaakt. Waarom het Ministerie uiteindelijk heeft besloten om de registratie in het geval van J. aan te passen, weet ik niet. U zou dat de Directie Juridische Zaken in Den Haag moeten vragen. Die aanpassing heeft mij wel verbaasd omdat het overduidelijk was dat de heer J. niet voldeed aan de voorwaarden van de Interimwet. Zo was er in zijn geval niet eens een Hinderwetvergunning afgegeven, c.q. een aanvraag hiervoor ingediend bij de gemeente Ambt Delden voor 2 november 1984 (inwerkingtreding Interimwet beperking varkens en pluimveehouderijen). De eerste varkens heeft J. gehouden in het voorjaar van 1985, dus na de fatale datum van 2 november 1984. Eigenlijk lag het in zijn geval nog veel duidelijker dan in het geval van T. Ik kan mij voorstellen dat het op T. vreemd overkomt dat in het geval van J. wel is overgegaan tot aanpassing, en in zijn geval niet.

Al met al blijft het een vervelende zaak voor met name T. Het openbaar ministerie wil niet vervolgen, en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wil de registratie niet bijstellen. Wij als AID'ers kunnen op zo'n manier ook niet meer handhaven.”

F. NADERE INFORMATIE MINISTER

In reactie op verzoekers mededeling dat het Ministerie in het vergelijkbare geval van de heer J. (zie onder D.) wél was overgegaan tot aanpassing van de registratie in het voordeel van de betrokken varkenshouder, liet de Minister weten dat de zaak J. in zoverre van die van verzoeker verschilde dat de officier van justitie had verzocht om aanpassing van de registratie en dat de feitelijke aanpassing van de registratie had plaatsgevonden vóór het arrest van de Hoge Raad van 1 oktober 1999 (zie Achtergrond, onder 8.).

G. reactie verzoeker op het verslag van bevindingen

Naar aanleiding van het in eerste instantie aan betrokkenen toegezonden verslag van bevindingen, deelde verzoeker het volgende mee:

"... * Onder A2 en C4 wordt beweerd dat er geen investeringsverplichtingen zouden zijn aangegaan vóór 3-11-84. Uit het PV van de AID blijkt echter dat er meer dan voldoende was geïnvesteerd, hetgeen de rechter heeft overgenomen.

* Onder C3 en F beroept de minister zich op de recente HR 1-10-99, waarin gesteld wordt dat vrijspraak slechts betekend dat het ten laste gelegde, niet wettig bewezen is.

In mijn geval was vrijspraak niet aan de orde en deze HR dus niet van toepassing.

* Als de minister er recente wetgeving bij sleept, vervalt ook zijn verweer onder C2.

In de wet herstructurering varkenshouderij, art. 22, heeft de minister zich het recht verschaft, autonoom varkensrechten toe te kennen.

* Onder F geeft de minister aan, in de zaak J., ingegaan te zijn op een verzoek van de officier.

Uit de stukken blijkt, dat de minister zelf, de officier heeft aangestuurd.

In dit verband, vraag ik mij af hoe de minister zou reageren op een verzoek van de NATIONALE OMBUDSMAN.

* Als illustratie hoe de minister pleegt om te gaan met mijn hoge productie, een copie van 6 April jl, waarin hij mij een naheffingsaanslag oplegt, omdat hij dacht dat de productie nog hoger was dan ik had opgegeven..."

H. NADERE Reactie MINISTER

Naar aanleiding van verzoekers reactie deelde de Minister het volgende mee:

"...1. Klager meldt dat wel degelijk investeringsverplichtingen zouden zijn aangegaan voor 3 november 1984.

Mijns inziens biedt het verbaal van de AID, evenmin als enig ander document, een aanknopingspunt voor de stelling dat door klager voor 3 november 1984 investeringsverplichtingen zouden zijn aangegaan. In de rapportage van de AID van 21 december 1987 staat expliciet dat 'Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat T. investeringsverplichtingen met een derde was aangegaan'.

2. Klager meent dat het aangehaalde arrest van de Hoge Raad van 1 oktober 1999 (NJ 1999, 769) niet van toepassing is omdat in dat arrest sprake is van vrijspraak, terwijl hij is ontslagen van rechtsvervolging.

De essentie van het arrest schuilt mijns inziens met name daarin dat zelfs indien de rechter overtreding van het uitbreidingsverbod door een varkenshouder niet wettig en overtuigend

bewezen acht en overgaat tot vrijspraak, zulks in de rechtsverhouding tussen de betrokken varkenshouder en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij niet de vaststelling inhoudt dat de betrokken varkenshouder een referentiehoeveelheid ter hoogte van de door hem geproduceerde hoeveelheid fosfaat toekomt.

3. Klager stelt dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op grond van de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna Whv) de bevoegdheid heeft om autonoom varkensrechten toe te kennen. Hij verwijst naar artikel 26 Whv (het door de heer T. genoemde artikel 22 ziet op de oorspronkelijke nummering van het wetsvoorstel), waarin is bepaald dat in bij ministeriële regeling bepaalde gevallen aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de bevoegdheid kan worden toegekend om het varkensrecht en het fokzeugenrecht ambtshalve vast te stellen. De ambtshalve vaststelling van het varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht houdt in dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij individuele beslissing vaststelt wat naar zijn oordeel uit het bepaalde in de Whv en het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (hierna: besluit) volgt voor de hoogte van het op dat tijdstip geldende varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht. Een dergelijke bestuurlijke vaststelling, die op zichzelf voor bezwaar en beroep vatbaar is, dient vooral ter beslechting van langdurige discussies tussen veehouder en overheid, die een eventuele strafrechtelijke procedure onnodig zouden kunnen belasten (...). Dit artikel biedt mij geen mogelijkheid het varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht afwijkend van de Whv en het besluit ambtshalve vast te stellen.

4. Klager beoogt dat in de zaak van J. vrijspraak er wel toe heeft geleid dat de referentiehoeveelheid is aangepast. In aanvulling op hetgeen op dit punt reeds naar voren is gebracht, merk ik op dat als vaststaand moet worden aangenomen dat ten aanzien van (verzoeker; N.o.) terecht er niet toe is overgegaan de referentiehoeveelheid aan te passen.

5. U vraagt zich, gelet op de door (verzoeker; N.o.) overgelegde brief van het Bureau Heffingen van 6 april 2000, af hoe de fosfaatproductie volgens de aangifte over het jaar 1997 12.234 kg fosfaat kan bedragen, terwijl de ten aanzien van het bedrijf geregistreerde referentiehoeveelheid 5.124 kg fosfaat bedraagt.

In antwoord hierop deel ik u mede dat dit zich inderdaad niet met elkaar verhoudt, hetgeen - los van de strafrechtelijke aspecten - erin resulteert dat (verzoeker; N.o.) over het verschil overschottheffing verschuldigd is..."

Daar om verzocht vulde de Minister zijn reactie als volgt aan:

"...De fosfaatproductie volgens de aangifte behelst de op het bedrijf geproduceerde hoeveelheid fosfaat op basis van de aanwezige dieren. Deze aangifte kan afwijken van de door mij geregistreerde, toegestane hoeveelheid. Indien de afwijking neerkomt op een grotere fosfaatproductie dan geregistreerd bestaat de mogelijkheid de strafrechtelijke weg

te bewandelen teneinde het verbod tot hogere productie te handhaven.

Bureau Heffingen legt voorts sinds de inwerkingtreding van de Meststoffenwet een heffing op over de productie, voor zover die boven de toegestane norm van 125 kg fosfaat per ha uitkomt. Die heffing heeft dus niet slechts betrekking op het verschil tussen geregistreerde en geproduceerde hoeveelheid, maar gaat verder en heeft betrekking op het verschil tussen het toegestane maximum per hectare en de geproduceerde hoeveelheid..."

I. INFORMATIE van het arrondissementsparket te Almelo

1. Daar om verzocht zond het arrondissementsparket te Almelo een afschrift van het dossier betreffende de strafzaak tegen (de maatschap van) verzoeker.

Uit dit dossier komt onder meer het volgende naar voren.

Bij dagvaarding, uitgereikt op 17 november 1988, is de maatschap van verzoeker telastegelegd een varkens- en/of pluimveebedrijf in werking te hebben gehad, terwijl het bedrijf na 2 november 1984 is uitgebreid in strijd met het uitbreidingsverbod van artikel 2, tweede lid van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen.

Blijkens het desbetreffende proces-verbaal werden de maatschap en verzoeker ook verdacht van valsheid in geschrifte. Hiervoor heeft geen verdere strafrechtelijke vervolging plaatsgevonden. Ook is afgezien van vervolging van verzoeker voor overtreding van genoemd uitbreidingsverbod.

De economische politierechter schorste na de eerste rechtszitting op 23 december 1988 de behandeling van de strafzaak en verzocht de rechter-commissaris een nader onderzoek in te stellen naar hetgeen zich begin november 1984 had afgespeeld met betrekking tot de door de AID geconstateerde antedatering van aanvragen om een bouwvergunning en hinderwetvergunning bij de gemeente Enschede. Betrokken ambtenaren en de maker van de bouwtekening zijn als getuigen gehoord.

Uit de verhoren kwam onder meer naar voren dat verzoeker op vrijdag 2 november 1984 op het gemeentehuis te Enschede was geweest en gesprekken had gehad met een ambtenaar hinderwetvergunning en de chef bouwtoezicht, dat hij al eerder zijn uitbreidingsplannen met ambtenaren had besproken, dat een klad-versie van de aanvraag Hinderwetvergunning door de ambtenaar was ingevuld en de originele aanvraag door verzoeker was ondertekend, dat verzoeker voor de bouwvergunning blanco aanvraag-formulieren had meegekregen en deze op maandag 5 november 1984 had ingeleverd en dat deze aanvraag in opdracht van de chef bouwtoezicht was geantedateerd.

Na een tweede zitting op 25 mei 1989 heeft de economische politierechter bij mondeling vonnis van die datum als zijn oordeel gegeven: "Ontslag van rechtsvervolging (feit niet

strafbaar)". In het proces-verbaal van de zitting staat bij het onderdeel vonnis aangetekend: "art. 3 toepasselijk, feit niet strafbaar". In de aantekeningen van de advocaat van de zitting is over de motivering van het mondeling vonnis onder meer vermeld:

"...geen initiatief (verzoeker; N.o.) tot valsheid (in geschrifte; No), niet aan de orde, artikel 3 Interimwet toepasselijk..."

Tijdens de zitting, zo blijkt uit het proces-verbaal, is ook naar voren gekomen dat de maatschap investeringsverplichtingen was aangegaan.

Er is tegen het vonnis geen hoger beroep ingesteld.

2. Het arrondissementsparket deelde voorts mee dat de strafvervolgung van de maatschap en van verzoeker persoonlijk wegens valsheid in geschrifte, en de strafvervolgung van verzoeker wegens overtreding van het uitbreidingsverbod Interimwet, waren geëindigd met een sepot. De maatschap is niet verder vervolgd wegens valsheid in geschrifte, omdat deze ten onrechte als verdachte was aangemerkt. Verzoeker persoonlijk is na de uitspraak van de politierechter van 25 mei 1989 niet verder vervolgd wegens valsheid in geschrifte, met als sepotgrond: geen wettig bewijs.

Verder had de officier van justitie in 1998 afgezien van een strafvervolgung van (de maatschap van) verzoeker wegens overtreding van de Meststoffenwet, onder meer omdat hij hiertoe gezien de rechterlijke uitspraak geen reden zag.

J. nadere reactie op het herziene verslag van bevindingen

Verzoeker deelde naar aanleiding van het Herziene verslag van bevindingen telefonisch nog mee dat de Minister onder C.4. en H.1. had gesteld dat hij vóór 3 november 1984 geen investeringsverplichtingen was aangegaan en dat dit zou blijken uit het rapport van de AID. In het door de AID opgemaakte proces-verbaal Pro Justitia van oktober 1987 staat echter vermeld dat hij investeringen was aangegaan voor ongeveer f 170.000,-.

Achtergrond

1. Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen (Wet van 10 januari 1985, Stb. 1; hierna ook: de Interimwet)

Artikel 2, eerste en tweede lid:

"1. Het is verboden een varkens- of pluimveehouderijbedrijf in werking te hebben dat is gevestigd na de dag waarop het onderhavige voorstel van wet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend.

2. Het is tevens verboden in het gebied, zoals aangewezen op de bij deze wet behorende bijlage, een varkens- of pluimveehouderijbedrijf in werking te hebben dat is uitgebreid na de in het eerste lid bedoelde dag."

Artikel 3, eerste lid:

De in artikel 2, eerste en tweede lid, bedoelde verboden zijn niet van toepassing indien:

- a. voor de vestiging of uitbreiding de vergunning als bedoeld in artikel 2 van de Hinderwet (Stb. 1981, 410) alsmede de vergunning als bedoeld in artikel 47 van de Woningwet (Stb. 1962, Stb. 287) uiterlijk op de in artikel 2, eerste lid, bedoelde dag zijn verleend;
- b. de verzoeken voor de onder a bedoelde vergunningen uiterlijk op de in artikel 2, eerste lid, bedoelde dag bij het daartoe bevoegde gezag zijn ingediend en er tevens uiterlijk die dag investeringsverplichtingen ten behoeve van de vestiging of uitbreiding zijn aangegaan."

Artikel 11:

"Indien in deze wet geregelde onderwerpen in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regeling behoeven, kan deze geschieden bij ministeriële regeling."

De bedoelde datum van indiening van het voorstel van de Interimwet bij de Tweede Kamer is 2 november 1984.

De Interimwet is vervallen met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van de Meststoffenwet (1 januari 1987).

2. Meststoffenwet (Wet van 27 november 1986, Stb. 598; in werking getreden op 1 januari 1987)

Artikel 7 (voorheen artikel 6)

"1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regelen worden gesteld omtrent het opmaken, bewaren, overleggen en afdragen van gegevens door producenten, handelaren en bedrijfsmatige gebruikers van meststoffen met betrekking tot door hen geproduceerde, in voorraad gehouden, ontvangen, verhandelde en gebruikte hoeveelheden meststoffen, met betrekking tot de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, en met betrekking tot de aantallen gehouden dieren van de onderscheiden diersoorten, onderverdeeld in categorieën per soort, die zijn opgenomen in bijlage A bij deze wet.

2. Het is verboden onjuiste gegevens als bedoeld in het eerste lid op te maken, over te leggen en af te dragen.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regelen worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder op verzoek van betrokkenen de gegevens, bedoeld in het eerste lid, geheel of gedeeltelijk kunnen worden doorgehaald, al dan niet onder gelijktijdige vervanging van deze gegevens door andere gegevens."

Artikel 55 (voorheen artikel 14):

"1. Het is verboden de productie van dierlijke meststoffen op een bedrijf uit te breiden indien de productie groter is of daarmee groter wordt dan 125 kilogram fosfaat per hectare per jaar van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond.

(...)

5. Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder een uitbreiding van de productie van dierlijke meststoffen verstaan een grotere productie van dierlijke meststoffen dan de productie die blijkt uit de gegevens als bedoeld in artikel 7, met dien verstande dat indien het bedrijf een varkens- en pluimveehouderij betreft als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen (Stb. 1985, 1) deze productie niet groter is dan zoals die ten tijde van de werking van die wet toegestaan was..."

Artikel 71, tweede lid:

"Handelen in strijd met de artikelen (...) 55 (...) is een strafbaar feit."

Het derde lid van het voormalige artikel 35 (thans artikel 71) luidde als volgt:

"Handelen in strijd met het bepaalde in artikel 14 (thans artikel 55; N.o.) is een misdrijf."

3. Registratiebesluit dierlijke meststoffen (algemene maatregel van bestuur van 12 december 1986, Stb. 625)

Artikel 1, eerste lid:

"In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder: wet: Meststoffenwet..."

Artikel 2:

"1. Producenten van dierlijke meststoffen zijn verplicht een door Onze Minister vastgesteld formulier volledig en naar waarheid in te vullen en dit ondertekend voor 1 februari 1987 te doen toekomen aan de districts burea houder.

(...)

5. De in het eerste (...) lid bedoelde formulieren hebben onder meer betrekking op:

a. de in de aanwezige, daartoe bestemde en daarvoor geschikte ruimten - daaronder begrepen de op het land aanwezige dieren - gehouden aantallen van de ingevolge artikel 1, eerste lid, van de wet, aangewezen diersoorten..."

Artikel 9:

"Indien blijkt dat de in de formulieren als bedoeld in artikel 2, eerste (...) lid, gedane opgave in strijd met de voorschriften van dit besluit of artikel 14, vijfde lid, van de wet is gedaan, kan Onze Minister de opgave dienovereenkomstig aanpassen."

4. Regeling van de Minister van Landbouw en Visserij van 29 januari 1985 (nr. J. 657, Directie Juridische en Bedrijfsorganisatorische Zaken; Stcrt. 21)

In artikel 3 van deze ministeriële regeling, die is gebaseerd op artikel 11 van de Interimwet, is aangegeven wat wordt verstaan onder investeringsverplichtingen als bedoeld in artikel 3 van de Interimwet.

In artikel 4 van deze regeling is bepaald dat investeringsverplichtingen door middel van bescheiden moeten kunnen worden aangetoond ten genoegen van de met het toezicht op de naleving van de wet belaste ambtenaren.

5. Wetboek van Strafvordering

Artikel 352:

"Acht de rechtbank niet bewezen dat de verdachte het hem telastegelegde feit heeft begaan, dan spreekt zij hem vrij.

Acht de rechtbank het feit bewezen, doch dit niet te zijn een strafbaar feit of den verdachte deswege niet strafbaar, dan ontslaat zij hem van alle rechtsvervolging te dier zake..."

6. Uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 20 augustus 1985 (no. 66/04/2; AB/NJ 1987, nr. 25)

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) deed op 20 augustus 1985 uitspraak in een geschil tussen een varkenshouder en de Minister van Landbouw en Visserij. In die zaak ging het onder andere om de vraag of de Minister terecht had geoordeeld dat betrokkene niet ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Interimwet was uitgezonderd van het ingevolge artikel 2, tweede lid, van genoemde wet geldende verbod tot uitbreiding van onder meer varkenshouderijen.

Het CBB stelde vast dat betrokkene op 2 november 1984 in elk geval nog geen verzoek had ingediend voor een bouwvergunning. In dat verband overwoog het CBB het volgende:

"...Door verzoeker is immers niet gesteld en aan het College is ook anderszins niet gebleken dat verzoeker op die datum een schriftelijke aanvraag had gedaan als bedoeld in art. 15 Algemene Bouwverordening der gem. Venray en de krachtens die bepaling door B en W vastgestelde nadere regelen, waarbij is voorgeschreven op welke wijze een aanvraag voor een bouwvergunning wordt ingediend. Dat verzoeker voor die datum wel een gesprek heeft gehad met één der wethouders der gemeente, die hem bij die gelegenheid heeft verzekerd dat tegen de verlening van de door hem aan te vragen bouwvergunning geen bezwaren zouden bestaan, doet aan die conclusie niet af..."

Voorts overwoog het CBB in zijn uitspraak het volgende:

"...Ook overigens is het College niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan het bestreden besluit in aanmerking komt om te worden vernietigd. Meer in het bijzonder overweegt het College daartoe dat, hoezeer ook bij de parlementaire behandeling van de zijde van de regering is benadrukt dat aanvragen tot afgifte van een "interpretatieve verklaring" met de nodige ruimhartigheid zouden worden gezien, de wettelijke regeling daartoe geen ruimte laat. De uiteindelijke wettekst geeft een nauwkeurige omschrijving van de gevallen waarin het verbod van toepassing is, alsmede een precieze opsomming van de gevallen waarin een uitzondering op dat verbod geldt. Voor verweerder staat dus uitsluitend ter beoordeling of het verbod geldt, dan wel één der uitzonderingsgevallen zich voordoet, gezien de in een concreet geval voorgelegde gegevens.

Aan hem komt niet de vrijheid toe om, indien geen sprake is van een situatie, welke valt onder één der uitzonderingen, niettemin te verklaren dat het verbod niet van toepassing is..."

7. Uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 21 september 1990 (nr. 89/0340/60/178; AB/NJ 1991, nr. 97)

Op 21 september 1990 deed het CBB uitspraak in een geschil tussen een exploitant van een varkenshouderij en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Door betrokkene was beroep ingesteld tegen een besluit van de Minister tot aanpassing van betrokkene's opgave, als bedoeld in artikel 9 van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen. Het resultaat van deze aanpassing was een vermindering van de referentiehoeveelheid met 3.996 kg fosfaat. De Minister had besloten over te gaan tot bedoelde aanpassing nadat uit onderzoek van de Algemene Inspectiedienst van zijn Ministerie (de AID) was gebleken dat betrokkene bij de registratie in het kader van de Meststoffenwet meer dieren had opgegeven dan hij ingevolge de Interimwet mocht houden.

Het CBB overwoog in zijn uitspraak het volgende:

"...Het College is gelet op de inhoud van het Registratiebesluit en de toelichting daarop, alsmede de plaats, die dit Besluit in het stelsel van de Wet (de Meststoffenwet; N.o.) inneemt tot het oordeel gekomen dat de loutere aanpassing van de opgave, als bedoeld in art. 9 van meerbedoeld Besluit, slechts strekt tot feitelijke doeleinden van administratieve controle en niet is gericht op enig rechtsgevolg.

De hieruit te trekken conclusie moet derhalve zijn dat het bestreden besluit, in zoverre, niet als beschikking (...) kan worden aangemerkt, zodat verzoeker in zijn beroep, voor zover het is gericht tegen dit onderdeel van dat besluit, niet kan worden ontvangen.

Uit het hiervoor omtrent het stelsel van de Wet overwogene volgt voorts dat verweerder ten onrechte heeft gemeend dat het bepaalde bij art. 9 van het Registratiebesluit hem de bevoegdheid verleent een beslissing te nemen ter zake van de omvang van de hoeveelheid dierlijke meststoffen, die op een bedrijf mag worden geproduceerd.

Overigens is evenmin gebleken van enig bij of bevoegdlijk krachtens de Wet gegeven voorschrift, dat verweerder zodanige - van de bevoegdheid om ambtshalve de omvang van het mestoverschot vast te stellen, te onderscheiden - bevoegdheid geeft. (...)

Voor zover het bestreden besluit een beslissing bevat omtrent de - om met pp. te spreken - aan verzoeker toekomende referentiehoeveelheid, moet derhalve worden geoordeeld dat verweerder die beslissing onbevoegdlijk heeft genomen.

Dat neemt evenwel niet weg dat de uitoefening van de door verweerder gepretendeerde bevoegdheid heeft geleid tot een schriftelijk besluit - kennelijk beogend de toepasselijkheid van het bepaalde in art. 14 vijfde lid van de Wet te betreffen - gericht op enig rechtsgevolg, terwijl van een rechtshandeling naar burgerlijk recht of een besluit van algemene strekking geen sprake is, zodat die beslissing moet worden aangemerkt, als een beschikking, als bedoeld in art. 4 vierde lid Wet ARBO (Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie; N.o.).

De slotsom ter zake van dit onderdeel van het bestreden besluit moet derhalve zijn dat de daarin op dit punt vervatte beschikking (...) dient te worden vernietigd..."

8. Arrest van de Hoge Raad van 1 oktober 1999 (nr. C98/057HR; RvdW 1999, 135 C)

Op 1 oktober 1999 wees de Hoge Raad arrest in een zaak die door vier varkenshouders was aangespannen tegen de Staat der Nederlanden. Volgens de opgave van de betrokken varkenshouders zou in hun bedrijf 12.580 kg fosfaat mogen worden geproduceerd. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij liet hun echter weten dat de maximaal toegelaten referentiehoeveelheid voor hun bedrijf 9.842 kg bedroeg, en paste hun opgave aan. Achtergrond daarvan was de opvatting van de Minister dat de door betrokkenen opgegeven varkensmestproductie méér bedroeg dan ingevolge de Interimwet was toegestaan.

De betrokkenen verlangden aanpassing van de registratie van de referentiehoeveelheid. Zij baseerden zich daarbij met name op een vonnis van de economische politierechter, die hen had vrijgesproken van de hun ten laste gelegde overtreding van het verbod op uitbreiding van de productie van dierlijke meststoffen op hun bedrijf.

De Hoge Raad verwierp het beroep van de betrokken varkenshouders.

In zijn arrest overwoog hij ten aanzien van de verwijzing door betrokkenen naar het vonnis van de strafrechter het volgende:

"...Het systeem van de Meststoffenwet gaat ervan uit dat niet de Minister de referentiehoeveelheid vaststelt, maar dat de producent zelf zijn referentiehoeveelheid opgeeft, waarna - in geval van strafvervolgning terzake - de strafrechter, voorzover hier van belang, slechts onderzoekt of bewezen is dat de productie van dierlijke meststoffen in strijd met art. 14 Meststoffenwet is uitgebreid. Een vrijspraak betekent slechts dat de strafrechter het telastegelegde niet wettig en overtuigend bewezen acht. Een vrijspraak als de onderhavige, gesteld al dat zou moeten worden aangenomen dat deze erop is gebaseerd dat de strafrechter de door (de betrokken varkenshouders; N.o.) gedane opgave juist heeft bevonden, houdt dan ook in de rechtsverhouding tussen (betrokkenen; N.o.) en de Minister niet de vaststelling in dat (betrokkenen; N.o.) een referentiehoeveelheid van 12 580 kg fosfaat (of een andere hoeveelheid) voor varkens toekomt..."

Vervolgens ging de Hoge Raad in op de vraag hoeveel varkens de betrokken varkenshouders mochten houden. In dat verband overwoog hij het volgende:

"...Tenslotte heeft het Hof onderzocht of (de betrokken varkenshouders; N.o.) ingevolge de Interimwet gerechtigd waren 1700 varkens te houden, nu zij daartoe, naar zij stelden, vóór de toepassing van de Interimwet tijdig een hinderwetvergunning hadden verkregen. Het heeft in rov. 9 geoordeeld, dat in de onderhavige procedure niet aannemelijk is geworden dat (de betrokken varkenshouders; N.o.) die hinderwetvergunning hebben verkregen, omdat de op 21 mei 1984 verleende vergunning gezien de van de vergunning deel uitmakende aanvraag betrekking had op 1330 mestvarkens en voor de uitbreiding van dit getal niet met een melding kon worden volstaan.

Middel III verwijt het Hof met dit oordeel buiten de grenzen van de rechtsstrijd te zijn getreden alsook dit oordeel onvoldoende te hebben gemotiveerd. Ook dit middel faalt. In art. 3 lid 1 onder b van de Interimwet wordt een uitzondering gemaakt op het verbod van (onder meer) uitbreiding van een varkensbedrijf, indien een vergunning vóór 3 november 1984 is aangevraagd. Zowel in eerste aanleg als in hoger beroep heeft de Staat bij zijn betwisting van de juistheid van de opgave van (de betrokken varkenshouders; N.o.) verwezen naar de op 21 mei 1984 verleende vergunning. Van een buiten de grenzen van de rechtsstrijd treden is dan ook geen sprake.

Het Hof heeft verwezen naar de aanvraag voor die vergunning en naar een door de Staat overgelegde brief van de gemeente Kerkwijk van 30 mei 1996, waarin is uiteengezet dat de in 1984 verleende vergunning gold voor het houden van maximaal 1330 mestvarkens, dat in 1991 een nieuwe vergunning is aangevraagd voor het houden van 1840 mestvarkens, en dat dit voor een dergelijke forse uitbreiding ook noodzakelijk was. Met die verwijzingen heeft het Hof zijn oordeel dat de vergunning uit 1984 slechts het houden van 1330 varkens toestond, voldoende gemotiveerd..."