



Rapport

Datum: 14 oktober 2003
Rapportnummer: 2003/357

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Gemeenschappelijk Secretariaat Vorderingen (GSV) Landbouwschap zijn verzoek van 24 april 2002 om de aanslag Bestemmingsheffing Mest 1993 ambtshalve te vernietigen heeft afgewezen, terwijl de grondslag voor de aanslag ondanks het niet-ontvankelijk verklaren van het hiertegen gerichte bezwaarschrift van 24 maart 1994 ontbrak, nu in het jaar 1993 geen varkens waren gehouden.

Beoordeling

Inleiding

Bij besluit van 17 oktober 2000 werd het voormalig Landbouwschap opgeheven. Het Landbouwschap was een bedrijfsschap ingesteld voor ondernemingen, waarin de landbouw wordt uitgeoefend. Ingevolge artikel 126 van de Wet op de bedrijfsorganisatie (zie achtergrond, onder 1.) was het Landbouwschap bevoegd bij verordening heffingen op te leggen aan de ondernemingen waarvoor het was ingesteld.

Met het opheffen van het Landbouwschap werd de Sociaal Economische Raad (SER) aangesteld als vereffenaar. De SER werd onder meer belast met de invordering van nog niet betaalde heffingen. Hiervoor heeft de SER, omdat hij niet zelf de bevoegdheid tot innen bezit, de medewerking van de productschappen gevorderd. In zijn Verordening aanwijzing Productschappen (zie achtergrond, onder 6.) heeft de SER het Hoofdproductschap Akkerbouw, het Productschap Tuinbouw, het Productschap Pluimvee en Eieren, het Productschap Vee en Vlees alsmede het Productschap Zuivel daarvoor aangewezen.

Ten behoeve van deze Productschappen werd vervolgens bij verordening een gemeenschappelijk secretariaat vorderingen (GSV) Landbouwschap ingesteld, welke alle uitvoerende werkzaamheden ter zake van de invordering van de aan het Landbouwschap ten tijde van zijn opheffing nog verschuldigde geldschulden met inbegrip van de daarmee samenhangende rechtsvorderingen verrichtte. Het GSV Landbouwschap is in dit verband door de productschappen gemandateerd om dwangbevelen zoals bedoeld in artikel 127, tweede lid van de Wet op de bedrijfsorganisatie (zie achtergrond, onder 1.), uit te vaardigen.

Het GSV Landbouwschap is aan te merken als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ten aanzien van de onderzochte gedraging

1. Op 15 december 1993 legde het voormalig Landbouwschap verzoeker ex artikel 2 van de Heffingsverordening Mest (zie Achtergrond, onder 5.) voor het jaar 1993 een heffing op.

Verzoeker maakte op 24 maart 1994 bezwaar tegen de hem opgelegde heffing. Hij voerde aan dat hij in het jaar 1993 geen varkens had gehouden. Het Landbouwschap verklaarde het bezwaarschrift op 1 december 1994 niet-ontvankelijk op grond van termijnoverschrijding. Verzoeker werd in de beslissing gewezen op de mogelijkheid van beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Verzoeker maakte hiervan geen gebruik.

Bij brief van 24 april 2002 maakte verzoekers gemachtigde bij het Gemeenschappelijk Secretariaat Vorderingen (GSV) Landbouwschap, welke was ingesteld ter uitvoering van alle uitvoerende werkzaamheden ter zake van de invordering van de nog aan het intussen opgeheven Landbouwschap verschuldigde geldschulden, namens verzoeker (nogmaals) bezwaar tegen de op 15 december 1993 opgelegde aanslag Bestemmingsheffing Mest 1993. Aan het verzoek was op 18 maart 2002 een dwangbevel tot invordering voorafgegaan. Verzoekers gemachtigde verzocht om ambtshalve vernietiging van de aanslag, nu verzoeker in 1993 geen activiteiten had ontplooid op basis waarvan vernoemde aanslag kon worden opgelegd. Het verzoekschrift werd op 26 april 2002 afgewezen onder verwijzing naar de niet-ontvankelijk verklaring van het bezwaar op grond van termijnoverschrijding en het niet gebruik maken door verzoeker van de mogelijkheid van beroep.

2. Verzoeker klaagt erover dat het GSV Landbouwschap zijn verzoek van 24 april 2002 om de hem opgelegde aanslag ambtshalve te vernietigen heeft afgewezen, terwijl de grondslag voor de aanslag ondanks het niet-ontvankelijk verklaren van het hiertegen gerichte bezwaarschrift van 24 maart 1994 ontbrak, nu in het jaar 1993 geen varkens waren gehouden.

3. Ingevolge artikel 2 van de Heffingsverordening Mest is een ieder die op 1 januari van enig jaar een landbouwonderneming drijft, als bijzondere heffing ten behoeve van de financiering van maatregelen gericht op het bevorderen van een doelmatige afvoer van mestoverschotten per bedrijf jaarlijks een bedrag verschuldigd. Ingevolge artikel 3, eerste lid van de verordening wordt de heffing berekend over de vastgestelde omvang van de productie van dierlijke meststoffen, zoals deze in het jaar voorafgaand aan dat waarover de heffing wordt opgelegd in het desbetreffende bedrijf heeft plaatsgevonden.

4. Het GSV Landbouwschap deelde in reactie op de klacht dat na ommekomst van de bezwaar en beroepstermijnen de heffing onherroepelijk was geworden en da er derhalve niet meer inhoudelijk op kon worden ingegaan.

5. Nu verzoeker geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid in beroep te gaan tegen de niet-ontvankelijkverklaring van zijn bezwaarschrift, mocht GSV Landbouwschap ervan uitgaan dat de heffingsaanslag onherroepelijk was, en dat geen gevolg behoefde te worden gegeven aan het verzoek om ambtshalve vernietiging van de aanslag. Dit zou slechts anders zijn geweest, wanneer sprake was geweest van een evidente misslag.

6. Verzoeker stelt zich op het standpunt dat de heffing hem ten onrechte is opgelegd, omdat hij in 1993 geen varkens hield. In zijn brief van 24 april 2002 verwoorde hij dit middels zijn advocaat door aan te geven dat hij in 1993 geen activiteiten had ontplooid die de basis konden vormen voor de opgelegde aanslag.

Gelet op de bepalingen van de Bestemmingsheffing Mest is verzoeker de heffing verschuldigd als hij op 1 januari 1993 een landbouwonderneming dreef. De heffing wordt vervolgens berekend over de productie van dierlijke meststoffen van 1992. De enkele omstandigheid dat verzoeker in 1993 geen varkens hield, betekent dientengevolge nog niet dat hij niet voor de heffing kan worden aangeslagen.

Verzoekers stelling in de brief van 24 april 2002 dat hij in 1993 geen activiteiten had ontplooid, is mogelijk een aanwijzing dat hij geen landbouwonderneming dreef op 1 januari 2003, maar op grond daarvan kon niet als vaststaand worden aangenomen dat de heffing hem zodanig evident ten onrechte was opgelegd was opgelegd dat het GSV Landbouwschap zijn verzoek om vernietiging van de aanslag Bestemmingheffing 1993 niet in redelijkheid kon afwijzen.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Gemeenschappelijk Secretariaat Vorderingen Landbouwschap (GSV), is niet gegrond.

Onderzoek

Op 17 mei 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Steenderen, ingediend door de heer mr. A.J.C. Rietman te Doetinchem, met een klacht over een gedraging van Gemeenschappelijk Secretariaat Vorderingen (GSV) Landbouwschap. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het GSV Landbouwschap verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Sociaal Economische Raad om informatie verzocht.

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

Het GSV Landbouwschap deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 18 maart 2002 vaardigde het Gemeenschappelijk Secretariaat Vorderingen (GSV) Landbouwschap een dwangbevel met betrekking tot de invordering van een aanslag Bestemmingsheffing Mest 1993 uit naar verzoeker.

2. Bij brief van 24 april 2002 maakte verzoekers gemachtigde namens verzoeker bezwaar tegen de aan verzoeker opgelegde aanslag Bestemmingsheffing Mest 1993. Als grond voerde verzoekers gemachtigde aan dat verzoeker in 1993 geen activiteiten had ontplooid op basis waarvan voornoemde aanslag kon worden opgelegd: verzoeker had in het jaar 1993 geen varkens gehouden. Verzoekers gemachtigde verzocht om ambtshalve vernietiging van de aanslag, dan wel om informatie over de grondslag van de aanslag.

3. Bij brief van 26 april 2002 reageerde GSV Landbouwschap op verzoekers bezwaarschrift. De reactie luidde onder meer als volgt:

“Ten aanzien van het door u, namens (verzoeker; N.o.) ingediende bezwaarschrift deel ik u mede dat de termijnen van het indienen van een bezwaarschrift zes weken na dagtekening van de betreffende heffing bedraagt. Na deze termijn zal een ingediend bezwaar als “Niet ontvankelijk” worden behandeld.

Overigens had (verzoeker; N.o.) reeds op 24 maart 1994 persoonlijk een bezwaarschrift ingediend tegen de opgelegde Bestemmingsheffing mest 1993. Daar de dagtekening van deze heffing 15 december 1993 was, is de beslissing niet-ontvankelijk op 1 december 1994 aan betrokkenen schriftelijk meegedeeld. Daar dit besluit een voor beroep vatbare beslissing was, had (verzoeker; N.o.) beroep kunnen instellen. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. De heffing is na ommekomst van de beroepstermijn onherroepelijk geworden.

U zult beseffen dat thans niet meer inhoudelijk op deze zaak kan worden ingegaan. Uitstel van betaling is derhalve niet meer aan de orde.”

4. In reactie op de brief van het GSV Landbouwschap verzocht verzoekers gemachtigde namens verzoeker bij brief van 29 april 2002 het GSV Landbouwschap hem mee te delen of een ambtshalve afweging was gemaakt en wat de reden was dat niet alsnog aan het

bezwaar tegemoet was gekomen.

5. Bij brief van 1 mei 2002 deelde het GSV Landbouwschap mee dat verzoeker door middel van een beroepsprocedure de beslissing (van 1 december 1994; N.o.) op het bezwaarschrift had kunnen laten toetsen, maar dat verzoeker dit had nagelaten. Verdere inhoudelijke correspondentie achtte het GSV Landbouwschap zinloos.

6. Bij brief van 3 mei 2002 deelde de deurwaarder verzoeker mee dat hij instructies had ontvangen de invorderingsprocedure voort te zetten.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder Klacht.

C. Standpunt GSV Landbouwschap

In reactie op de klacht deelde het Gemeenschappelijk Secretariaat Vorderingen (GSV) Landbouwschap onder meer het volgende mee:

“De bestemmingsheffingen Mest zijn namens het voormalig Landbouwschap door het Bureau Heffingen te Assen (van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; N.o.) opgelegd. Deze constructie is gekozen omdat Bureau Heffingen reeds beschikte over de mestproductiegegevens op grond van de Overschotheffing Mest van het Ministerie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Bij de opgelegde heffing over 1993 is ook gebruik gemaakt van deze gegevens. Op het betreffende aanslagformulier van het Landbouwschap was tevens aangegeven op welke wijze men bezwaar kon maken tegen de aanslag en binnen welke termijn, te weten schriftelijk en binnen zes weken na dagtekening. In het onderhavige geval was de dagtekening (...) 15 december 1993.

Met datum 24 maart 1994 werd op 28 maart 1994 een bezwaar van (verzoeker; N.o.) tegen de Bestemmingsheffing mest 1993 door het Landbouwschap ontvangen.

Op 1 december 1994 is de beslissing “niet-ontvankelijk” aan (verzoeker; N.o.) schriftelijk meegedeeld. In deze brief is, als standaardprocedure, aangegeven dat het een voor beroep vatbare beslissing betreft en indien gewenst beroep kan worden ingesteld bij de Centrale Commissie van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

Na ommekomst van de bezwaar- en beroepstermijnen is de heffing onherroepelijk geworden en kan derhalve, ook al uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel, niet meer inhoudelijk op de vastgestelde heffing worden ingegaan, hetgeen ook aan betrokkene, via

zijn raadsman, is meegedeeld.

Op grond van het bovenstaande moet ik constateren dat het (voormalig) Landbouwschap op de juiste wijze heeft gehandeld en de klacht van (verzoeker; N.o.) niet terecht is. Immers hij had beroep kunnen instellen.

Het GSV Landbouwschap als bijzondere rechtsopvolger van het Landbouwschap heeft dan ook terecht de openstaande heffing ingevorderd (...).”

D. INFORMATIE sociaal economische raad

Op 22 april 2003 verzocht de Nationale ombudsman ook de Sociaal Economische Raad (SER) om een reactie op de klacht. De SER deelde onder meer het volgende mee:

“De SER deelt de opvatting van het Gemeenschappelijk Secretariaat Vorderingen Landbouwschap (GSVL) dat de op 15 december 1993 aan (verzoeker; N.o.) opgelegde bestemmingsheffing mest 1993 niet meer vatbaar is voor bezwaar of beroep. De heffing is een besluit van het Landbouwschap waartegen overeenkomstig de desbetreffende bepalingen in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep kon worden gemaakt, respectievelijk ingesteld. Zoals het GSVL (...) reeds heeft bericht, heeft het Landbouwschap het op 28 maart 1994 van (verzoeker; N.o.) ontvangen bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaard. De reden hiervan was dat (verzoeker; N.o.) had verzuimd voor tijdige indiening van het bezwaarschrift zorg te dragen. Van de mogelijkheid om tegen de beslissing op het bezwaarschrift beroep in te stellen bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, is geen gebruik gemaakt. Als het zo is dat de aanslag vanwege het ontbreken van de grondslag ervan had moeten worden vernietigd, dan had (verzoeker; N.o.) destijds tijdig tegen de beslissing beroep moeten instellen.

Met betrekking tot de aan de aanslag ten grondslag liggende gegevens ga ik (...) nog op het volgende in. Gelet op de van toepassing zijnde regelgeving kan het namens (verzoeker; N.o.) ingebrachte argument dat door hem in 1993 geen varkens zijn gehouden, op zichzelf geen aanleiding zijn voor (ambtshalve) vernietiging van de aanslag 1993. Volgens artikel 2, eerste lid, van de Heffingsverordening mest is “een ieder die op 1 januari van enig jaar een landbouwonderneming drijft” de heffing verschuldigd. De heffing wordt krachtens artikel 3, eerste lid, berekend over de hoeveelheid geproduceerde meststoffen “in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de heffing werd opgelegd”.

Achtergrond

1. Wet op de bedrijfsorganisatie (Wet van 27 januari 1950, Stb. K 22)

Artikel 126, eerste lid:

“Bedrijfslichamen kunnen bij verordening aan degenen, die de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, drijven, heffingen opleggen. Deze verordeningen worden jaarlijks vastgesteld.”

Artikel 127, eerste lid:

“De voorzitter van een bedrijfslichaam kan de aan het lichaam krachtens artikel 126, eerste en tweede lid, verschuldigde bedragen, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, bij dwangbevel, invorderen.

2. (Oud) Instellingsbesluit Landbouwschap

Artikel 1, eerste lid:

“Er is een bedrijfschap voor de landbouw, genaamd Landbouwschap.”

Artikel 2, eerste lid:

“ Het Landbouwschap is ingesteld voor de ondernemingen, waarin de landbouw wordt uitgeoefend.”

Artikel 14, eerste en vijfde lid:

“1. De door het Landbouwschap krachtens artikel 126, eerste lid, der wet op te leggen heffingen worden, behoudens in de gevallen, bedoeld in de volgende leden, vastgesteld naar de oppervlakte van de bij iedere landbouwonderneming in gebruik zijnde grond, met dien verstande, dat het per oppervlakte-eenheid vast te stellen bedrag der heffing verschillend kan zijn naar gelang van de vruchtbaarheid en de ligging van de grond en de productierichting der ondernemingen, een en ander overeenkomstig bij de heffingsverordening vast te stellen maatstaven.

(...)

5. Heffingen waarvan de opbrengst een bijzondere bestemming heeft, kunnen worden opgelegd naar een grondslag, welke het bestuur van het Landbouwschap in verband met die bestemming passend acht.”

3. Besluit opheffing Landbouwschap (Besluit van 17 oktober 2000, Stb. 411)

Artikel 6, eerste en tweede lid:

“1. De opheffing van het Landbouwschap tast de rechtskracht van de door dat lichaam wettig opgelegde heffingen niet aan.

2. De (Sociaal Economische; N.o.) Raad vordert bij verordening de medewerking van de besturen van de daarbij aan te wijzen productschappen ten behoeve van de invordering van de aan het Landbouwschap, krachtens artikel 126, eerste en tweede lid, van de wet, op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit verschuldigde bedragen, voorzover hun grond vindende in heffingsverordeningen waarop de in het eerste lid bedoelde heffingen zijn gebaseerd, inclusief de rechtsvorderingen die samenhangen met de heffingen. Met ingang van de inwerkingtreding van dit besluit zijn de bedragen verschuldigd aan de bedoelde productschappen. (...)"

Artikel 12:

"1. De opheffing van het Landbouwschap heeft geen gevolg voor de ontvankelijkheid van beroepen ingevolge de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie. In plaats van het Landbouwschap treedt de Raad als partij op.

2. Bezwaarschriften aangaande beslissingen van het bestuur van het Landbouwschap, met uitzondering van die betreffende de aanslagen bedoeld in artikel 6, worden na de inwerkingtreding van dit besluit gericht aan de Raad.

3. Gerechtelijke uitspraken, gedaan tegen het Landbouwschap of, op grond van het eerste lid, tegen de Raad, worden door de Raad uitgevoerd, voorzover nodig ten laste van het vermogen van het opgeheven Landbouwschap. Artikel 10, eerste tot en met vierde lid, is in dat geval van toepassing."

4. Verordening aanwijzing productschappen (Verordening van 13 april 2001, PBO-blad 2001, 51)

Artikel 1:

"De medewerking, in de zin van artikel 6, tweede lid, van het Besluit opheffing Landbouwschap, wordt verleend door de besturen van de volgende productschappen:

- a. het Hoofdproductschap Akkerbouw;
- b. het Productschap Tuinbouw;
- c. het Productschap Pluimvee en Eieren;
- d. het Productschap Vee en Vlees;
- e. het Productschap Zuivel.

Uit de **Toelichting** op de verordening:

“In het Besluit opheffing Landbouwschap, een op de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) gebaseerde algemene maatregel van bestuur, wordt geregeld door wie en op welke wijze de rechten en plichten worden overgenomen na de opheffing van het Landbouwschap. De onderhavige verordening geeft uitvoering aan artikel 6, tweede lid, van dat besluit.

Overeenkomstig die bepaling is met de vijf genoemde productschappen overeengekomen dat zij hun medewerking verlenen ten behoeve van de invordering van de heffingen van het Landbouwschap die ten tijde van de inwerkingtreding van het besluit nog niet zijn geïnd. Met ingang van dat moment zijn de bedoelde bedragen verschuldigd aan deze productschappen.

(...)

Zoals onder meer blijkt uit artikel 11 van het Besluit opheffing Landbouwschap, worden de taken en de materiële wetgeving van het Landbouwschap grotendeels overgenomen en voortgezet door de vijf productschappen.

(...)”

5. Verordening gemeenschappelijk secretariaat vorderingen Landbouwschap 2000 (Stcrt. 26 april 2001, 81)

Artikel 3

“Het gemeenschappelijk secretariaat verricht uit hoofde van de Verordening aanwijzing productschappen van de Sociaal-Economische Raad ten behoeve van de instellende productschappen alle uitvoerende werkzaamheden ter zake van de invordering van de aan het Landbouwschap ten tijde van zijn formele beëindiging nog verschuldigde geldschulden met inbegrip van de daarmee samenhangende rechtsvorderingen.”

6. Heffingsvordering Mest (Vb.Bo. 18 september 1992, aflevering 38, nr. L23)

Artikel 2, eerste lid:

“Een ieder die op 1 januari van enig jaar een landbouwonderneming drijft, is (...) als bijzondere heffing ten behoeve van de financiering van maatregelen gericht op het bevorderen van de doelmatige afvoer van mestoverschotten, per bedrijf jaarlijks een (...) bedrag verschuldigd.”

Artikel 3, eerste lid:

“(...) De heffing wordt (...) berekend over de op basis van de (...) vastgestelde omvang van de dierlijke productie meststoffen, zoals deze in het jaar voorafgaand aan dat waarover de heffing wordt opgelegd in het desbetreffende bedrijf heeft plaatsgevonden.”