



Rapport

Datum: 9 november 2006
Rapportnummer: 2006/363

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Bureau Heffingen (thans de Dienst Regelingen) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt hoe de voor hem geldende hoeveelheid varkensrechten (hem bij brief van 17 augustus 2004 is meegedeeld) gelet op de uitspraak van het gerechtshof te 's-Hertogenbosch van 21 november 2003 is berekend.

Beoordeling

Algemeen

Tussen verzoeker, veehouder, en diensten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) bestaat al jaren onenigheid over de maximaal toegestane mestproductie op zijn bedrijf en, daarmee samenhangend, het maximale aantal stuks vee dat hij mag houden. De regelgeving terzake is in de loop der tijd veelvuldig gewijzigd en is door de minister van LNV in een brief van 31 augustus 2005 aan de Nationale ombudsman als volgt samengevat:

“... Wettelijk kader

Op 1 januari 1987 is de Meststoffenwet in het leven geroepen om de productie van dierlijke meststoffen te reguleren. Tijdens de parlementaire behandeling van die wet bleek het noodzakelijk een verdere vergroting van de mestproductie met een onmiddellijke maatregel te voorkomen. Daartoe is de Interimwet beperking mestproductie varkens- en pluimveehouderijen in het leven geroepen. De mestproductie in 1986 vormt de basis voor het vaststellen van het referentieaantal dieren dat werd gehouden. Daartoe hebben veehouders op het 'Registratieformulier dierlijke meststoffen' voor 1 februari 1987 moeten aangeven hoeveel dieren op hun bedrijf aanwezig waren. Aan de hand van die opgave is voor elke veehouder een zogeheten referentiehoeveelheid' vastgesteld.

Door de introductie per 1 januari 1994 van de Wet verplaatsing mestproductie zijn per die datum de referentiehoeveelheden omgezet in zogeheten 'mestproductierechten'. Veehouders die varkens hielden, konden die varkens alleen nog houden als zij daarvoor 'mestproductierechten voor varkens/kippen' of grondgebonden mestproductierechten hadden. De regels voor het omzetten van referentiehoeveelheden in mestproductierechten zijn opgenomen in de Regeling vaststelling omvang verplaatsbare mestproductie.

Op 10 juli 1997 heeft de toenmalige Minister van LNV nieuwe maatregelen aangekondigd om de omvang van de varkenssector te beperken. Daartoe is op 1 september 1998 de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv) ingevoerd. Veehouders kunnen sindsdien alleen nog varkens houden op basis van 'varkensrechten'. In principe geldt als uitgangspunt voor de berekening van het varkensrecht het aantal varkens dat gemiddeld is gehouden op het

bedrijf in één van de referentiejaren 1995 of 1996. De ruimte die binnen het toen geldende mestproductierecht niet is gebruikt, wordt niet omgezet in varkensrechten. Het gemiddelde van de (wel) benutte mestproductierechten wordt vervolgens verminderd met 10%; de zogeheten generieke korting. Voor zover varkens zijn gehouden op grondgebonden mestproductierechten, worden die rechten niet met 10% gekort. De regels voor het berekenen van het varkensrecht staan in hoofdstuk 2 van de Whv...”

Verzoekers referentiehoeveelheid is aanvankelijk vastgesteld op 13.063 kg fosfaat. Verzoeker was het hier niet mee eens, maar heeft (o.a.) in 1995 en 1996 dit maximum gerespecteerd bij zijn bedrijfsvoering. In 1997 waren er op zijn bedrijf echter 1816 varkens aanwezig hetgeen overeenkomt met een fosfaatproductie van 13.438 kg.

Verzoeker werd strafrechtelijk vervolgd ter zake ongeoorloofde uitbreiding van de mestproductie, maar uiteindelijk op 21 november 2003 vrijgesproken door het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch. Het hof overwoog onder meer:

“Ter terechtzitting in hoger beroep is gebleken dat het de verdachte was toegestaan om onder vigeur van de Interimwet 1742 vleesvarkens te houden, zodat het referentieaantal als bedoeld in de desbetreffende bepalingen van 1742 stuks als uitgangspunt dient te worden aangenomen.

Blijkens voormelde Interimwet mogen bij dat aantal in casu 75 stuks worden opgeteld, zodat het de verdachte was toegestaan 1817 varkenseenheden te houden. Het hof stelt het referentieaantal varkenseenheden derhalve vast op 1817.

Bij of krachtens de Meststoffenwet gold een forfaitaire norm van 7,4 kilogram fosfaat per vleesvarken per jaar. In casu mocht derhalve 1817 maal 7,4 kilogram is 13.446 fosfaat worden geproduceerd. Voorts blijkt uit het verhandelde ter terechtzitting in eerste aanleg en in hoger beroep dat in 1997 op het bedrijf van de verdachte gemiddeld 1816 vleesvarkens aanwezig waren, hetgeen overeenkomt met een fosfaatproductie van 13.438.

Nu niet bewezen is dat de verdachte de productie van dierlijke meststoffen heeft uitgebreid tot een productie die groter was dan zoals die ten tijde van de werking van genoemde wet was toegestaan, dient de verdachte van het hem ten laste gelegde te worden vrijgesproken.”

Bevindingen

1. Op 12 mei 2004 verzocht verzoeker LNV via zijn gemachtigde om op basis van de beslissing van het Gerechtshof de geregistreerde mestproductierechten te wijzigen en tevens de varkensrechten conform de Wet herstructurering varkenshouderij op basis van de gewijzigde mestproductierechten te berekenen.

Bureau heffingen van LNV zond verzoeker daarop een opgave (gedateerd 17 augustus, 2004) van varkensrechten in 2004 en 2005. Daarop staat vermeld dat verzoeker zowel in 2004 als in 2005 gemiddeld 1618 varkenseenheden mag houden.

2. Op telefonisch verzoek van verzoekers gemachtigde gaf het Bureau bij brief van

19 november 2004 een toelichting bij de opgave. Daarin is de door het Hof vastgestelde referentiehoeveelheid in 1993 tot uitgangspunt genomen. Vervolgens wordt die referentiehoeveelheid omgerekend naar mestproductierechten per 1 januari 1994. De brief vermeldt tenslotte dat de uitspraak van het Hof geen invloed heeft op de berekening van varkenseenheden.

3. Verzoeker verzocht LNV bij brief van 17 november 2004 om het aantal varkensrechten te berekenen met inachtneming van het arrest van het Gerechtshof. Verzoekers gemachtigde schreef in de brief van 17 november 2004 verder: "...dat zulks dient te geschieden op basis van hetgeen hij op basis van de uiteindelijk vastgestelde mestproductierechten va/ki had kunnen houden."

4. Op 15 februari 2005 zette LNV - in reactie op de brief van 17 november 2004 - in een brief aan verzoeker uiteen op welke wijze de varkensrechten zijn berekend. LNV legde uit dat het mestproductierecht bij die berekening als uitgangspunt wordt genomen. Het mestproductierecht wordt vergeleken met het aantal gehouden varkens in het gekozen referentiejaar 1996. Omdat de fosfaatproductie van de fokzeugen en niet-fokzeugen in 1996 lager was dan de hoeveelheid geregistreerde mestproductierecht per 31 augustus 1998, wordt het varkensrecht berekend op basis van de fosfaatproductie in 1996.

5. Op 2 juni 2005 richtte verzoekers gemachtigde zich tot de Nationale ombudsman. Hij schrijft dat de minister het door het Gerechtshof genoemde aantal varkens van 1817 en het daaruit voortvloeiende mestproductierecht van 13.446 kilogram fosfaat had moeten registreren. Hij is van mening dat hij door de dreiging met strafvervolging in 1995 en 1996 minder dieren heeft gehouden, terwijl dat aantal bepalend was voor de hoogte van het varkensrecht dat per 1 september 1998 is vastgesteld. Volgens verzoeker hecht de minister van LNV hier in zijn reacties onvoldoende waarde aan "hetgeen tot gevolg heeft dat louter het aantal dat (verzoeker) bij stringente toepassing van de Whv zou kunnen verkrijgen ook aan hem wordt toegewezen."

6. De minister van LNV reageerde in een brief aan de Nationale ombudsman met informatie over het wettelijk kader.

De minister van LNV deelde mee dat bij de berekening van de varkensrechten de bepalingen van hoofdstuk II van de Whv zijn gevolgd. Op basis van het arrest van het Gerechtshof heeft LNV de referentiehoeveelheid zoals die onder de Interimwet gold opnieuw vastgesteld in overeenstemming met het arrest. Die referentiehoeveelheid is

omgezet in mestproductierechten. Over de berekening van het varkensrecht die daarna plaatsvond, schreef de minister:

“...Via ingewikkelde rekenregels in hoofdstuk 2 van de Whv wordt de omvang van het varkensrecht bepaald. Dat het aantal varkensrechten van verzoeker na het aanpassen van de referentiehoeveelheid niet toeneemt ten opzichte van de eerdere berekening van het varkensrecht (waarbij werd uitgegaan van een referentiehoeveelheid van 13.063 kg fosfaat), is een gevolg van die rekenregels. De omvang van het varkensrecht is immers niet alleen afhankelijk van het aantal mestproductierechten varkens/kippen, maar van meer variabelen. Met name van belang is de omvang van de mestproductie door varkens in het (gekozen) referentiejaar, in dit geval 1996. Wel aanwezige maar niet benutte mestproductierechten voor het houden van varkens en kippen (de zogeheten latente ruimte) vervallen bij de berekening van het varkensrecht. Bij verzoeker is daarvan sprake, omdat hij 14.173 mestproductierechten voor het houden van varkens kon benutten, maar slechts 13.165 daarvan daadwerkelijk voor het houden van varkens heeft gebruikt...”

7. De minister van LNV schreef in reactie op het verslag van bevindingen onder andere het volgende aan de Nationale ombudsman:

“Het betoog van klager komt er op neer dat in zijn geval niet het gemiddeld op zijn bedrijf gehouden aantal varkens in 1996 of 1995 bepalend zou moeten zijn voor het varkensrecht, maar het mestproductierecht van zijn bedrijf. Klager stelt hiertoe dat hij door de dreiging met strafvervolging in die jaren minder dieren heeft gehouden dan hij had kunnen houden. Klager veronderstelt hiermee dat zijn mestproductierecht hoger is dan de fosfaatproductie van de op zijn bedrijf gehouden varkens en dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het varkensrecht op een alternatieve wijze zou kunnen vaststellen. De laatste veronderstelling is gelet op vaste jurisprudentie onjuist (College van Beroep voor het bedrijfsleven, 1 juni 1999, AB 1999/315).”

II. Beoordeling

8. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. In dit geval betekent het motiveringsvereiste onder meer dat de berekening die geleid heeft tot de vaststelling van het varkensrecht voor verzoeker voldoende inzichtelijk wordt gemaakt en dat het bestuursorgaan daarbij op alle aspecten ingaat die verzoeker naar voren brengt voor zover die voor verzoeker redelijkerwijs van belang zijn, tenzij er bijzondere redenen kunnen worden aangegeven om dat niet te doen.

9. Van 1 september 1998 tot 1 januari 2006 was de Whv van kracht. Op basis van die wet mochten alleen nog varkens gehouden worden op basis van varkensrechten.

In hoofdstuk 2 van de Whv stond omschreven op welke wijze de varkensrechten moesten worden vastgesteld. Uit artikel 6 Whv bleek dat de berekening plaatsvond op basis van het gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens in 1996. Dat aantal varkens werd vastgesteld op basis van de opgave in de aangifte overschothefing 1996, danwel het afsluitformulier 1996, danwel de vrijstellingsverklaring.

Op basis van artikel 25 Whv werd het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij vastgesteld waarin de uitzonderingsmogelijkheden op de vaststellingswijze van artikel 6 Whv zijn vastgelegd.

LNV heeft bij de beredenering van het varkensrecht de bepalingen van de wet gevolgd. De hoogte van het varkensrecht vloeit rechtstreeks voort uit de Whv. Verzoeker heeft geen aanspraak gemaakt op een van de hardheidsgevallen genoemd in het Besluit hardheidsgevallen. Uit de aan de Nationale ombudsman gezonden stukken blijkt evenmin van aanspraak op een van deze gevallen.

LNV heeft bij de berekening van de varkensrechten geen beleidsvrijheid (zie Achtergrond).

10. LNV heeft in zijn brieven aan verzoeker uiteengezet dat de uitspraak van het Gerechtshof bij de berekening van het varkensrecht is gerespecteerd. De door het Gerechtshof vastgestelde maximale mestproductie is door LNV overgenomen.

Dat dit hogere maximale mestproductierecht niet tot een hoger varkensrecht heeft geleid, vindt zijn oorzaak in de inhoud van artikel 6 van de Whv: bij de berekening van het varkensrecht wordt het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, danwel fokzeugen, als uitgangspunt voor de berekening genomen, voor zover dat lager is dan het aantal dat wordt bepaald door het mestproductierecht over 1996.

Onweersproken is dat verzoeker in 1996 minder mest produceerde dan hij op basis van het hem achteraf toegekende mestproductierecht mocht produceren. Eveneens is onweersproken dat LNV bij de berekening de feitelijke mestproductie over 1996 heeft gehanteerd.

11. In de brieven van 19 november 2004 en 15 februari 2005 heeft LNV uiteengezet op welke wijze de berekening van de mestproductierechten en van de varkensrechten heeft plaatsgevonden. Daarbij heeft LNV ook uiteengezet hoe de vastgestelde mestproductierechten bij de vaststelling van de varkensrechten een rol spelen en aangegeven dat de vaststelling plaatsvindt op basis van de Whv. De Nationale ombudsman acht deze uiteenzetting op zich voldoende begrijpelijk en inzichtelijk.

12. Verzoeker heeft echter in de brief van 17 november 2004 bijzondere omstandigheden genoemd en betoogd dat er in zijn geval aanleiding is om bij de berekening niet uit te gaan van zijn werkelijke mestproductie in 1996, maar van de hoeveelheid mest die hij maximaal mocht produceren.

13. De Nationale ombudsman constateert dat LNV bij de uiteenzetting van de berekening van het varkensrecht niet specifiek is ingegaan op die stelling van verzoeker. Aangezien verzoeker zich beroept op de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden, had het op de weg van LNV gelegen om zich hierover gemotiveerd uit te laten.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

14. De Nationale ombudsman is echter van oordeel dat de minister van LNV in zijn brief van 15 september 2006 aan de Nationale ombudsman alsnog duidelijk is ingegaan op het beroep van verzoeker op de aanwezigheid van een uitzondering. De minister heeft in deze brief uiteengezet dat de Whv geen ruimte biedt voor een alternatieve wijze van vaststelling van het varkensrecht, en daarbij verwezen naar jurisprudentie die dit bevestigt.

15. Gelet op het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat de minister van LNV de wijze van vaststelling van het varkensrecht alsnog voldoende heeft toegelicht.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Dienst Regelingen (voorheen het Bureau Heffingen) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te Assen, is gegrond.

Onderzoek

Op 3 juni 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Aalten, ingediend door mr. G.J.M de Jager te Tilburg, met een klacht over een gedraging van het Bureau Heffingen (thans de Dienst Regelingen) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te Assen.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzocht een aantal vragen te beantwoorden, op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kreeg verzoeker de gelegenheid op de door de minister verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De reactie van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 21 november 2003;

brief van verzoeker aan LNV van 12 mei 2004 waarin verzoeker vraagt om nieuwe registratie met inachtneming van het arrest;

brief van Bureau Heffingen LNV van 11 augustus 2004 waarin een herberekening wordt beloofd;

brief van Bureau Heffingen van 17 augustus 2004, waarin het overzicht bedrijfssituatie is opgenomen;

bezwaarschrift van verzoeker van 29 september 2004 tegen de vastgestelde bedrijfssituatie;

brief van verzoeker van 11 oktober 2004 waarin hij klaagt over vastgestelde mestproductierechten;

aanvulling op het bezwaarschrift van 17 november 2004;

brief van Bureau Heffingen van 19 november 2004 met uitleg over de berekening van de mestproductierechten;

brief van Bureau Heffingen van 15 februari 2005 met uitleg over de berekening van de varkensrechten;

beslissing van de Dienst Regelingen LNV van 14 april 2005 waarbij het bezwaar niet-ontvankelijk is verklaard;

brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 2 juni 2005 waarin hij klaagt over de Dienst Regelingen van LNV;

brief van LNV van 31 augustus 2005 aan de Nationale ombudsman waarin LNV de berekening uiteenzet;

brief van verzoeker van 28 oktober 2005 aan de Nationale ombudsman waarin hij reageert op de brief van LNV van 31 augustus 2005;

brief van verzoeker van 7 april 2006 aan de Nationale ombudsman waarin hij nog een aanvulling op zijn reactie geeft.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Wet herstructurering Varkenshouderij (Wet van 9 april 1998, Stb. 236, vervallen per 1 januari 2006).

Artikel 6:

- “1. Het varkensrecht komt overeen met het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, verminderd met 10%.
2. Het fokzeugenrecht komt overeen met het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal fokzeugen, verminderd met 10%.
3. De in het eerste en tweede lid bedoelde vermindering met 10% is niet van toepassing op het aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat groter is dan het aantal dat wordt bepaald door het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen geldend met betrekking tot 1996 te delen door 7,4 kilogram fosfaat.
4. Het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, is het in 1996 gemiddeld gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat met betrekking tot het desbetreffende bedrijf is opgegeven in de aangifte overschotheffing 1996, bij gebreke daarvan, op het afsluitformulier 1996, dan wel, bij gebreke daarvan, op de vrijstellingsverklaring 1996.
5. Indien in 1996 overdracht van het bedrijf heeft plaatsgevonden, wordt het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden varkensvet, onderscheidenlijk fokzeugen, bepaald door de som van het over het gehele jaar 1996 gemiddelde aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat door de vervreemder van het bedrijf is gehouden en het over het gehele jaar 1996 gemiddelde aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat door de verkrijger van het bedrijf is gehouden, zoals deze aantallen blijken uit de door de vervreemder en de verkrijger gedane opgaven, bedoeld in het vierde lid.
6. Het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, is ten hoogste het aantal dat wordt bepaald door het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen gelden met betrekking tot 1996 te vermeerderen met het grondgebonden mestproductierecht geldend met betrekking tot

1996 en de som te delen door 7,4 kilogram fosfaat.”

Artikel 25:

“Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, voor bepaalde groepen van gevallen waarbij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht of fokzeugenrecht overeenkomstig hoofdstuk II en artikel 24 leidt tot onbillijkheden van overwegende aard, regels worden gesteld omtrent een van hoofdstuk II en artikel 24 afwijkende bepaling van de hoogte van deze rechten. Bij deze regels kunnen nadere voorwaarden en beperkingen worden gesteld, waaronder een verplichte doorhaling van gegevens als bedoeld in artikel 7, derde lid van de Meststoffenwet.”

College van Beroep voor het bedrijfsleven, 1 juni 1999, AB 1999/315

“...De bepalingen van de art. 6 t/m 13 Whv, art 24 Whv en het op art. 25 Whv gebaseerde besluit bevatten voor de bepaling van de (omvang van) het varkensrecht maatstaven die van exacte en rekenkundige aard zijn. Deze bepalingen moeten worden gelezen in samenhang met het bepaalde in art. 1 Whv en in de bij dit artikel behorende bijlagen A en B, art. 5 Whv en art. 1 van het besluit en laten geen beoordelingsruimte. Laatstgenoemde drie artikelen bevatten nauwkeurige definities van de meeste begrippen die in de overige bepalingen van de Whv en het besluit voorkomen. Op die wijze heeft de wetgever beoogd te bewerkstelligen dat de omvang van het varkensrecht voor een bedrijf rechtstreeks is bepaald bij, en aldus ook door belanghebbende kan worden berekend op de voet van, de vermelde toepasselijke wettelijke voorschriften. Daaraan doet, naar verweerder terecht heeft opgemerkt, niet af dat de Whv door zijn technische karakter in voornoemde wettelijke voorschriften tamelijk complexe rekenregels bevat.

Dat in bepaalde gevallen, zoals bijvoorbeeld bij de toepassing van art. 7 en 24 Whv, de hoogte van het varkensrecht mede afhangt van een melding bij het Bureau Heffingen brengt op zich niet mee dat de gegevens die bij zodanige melding door de belanghebbende of zijn rechtsvoorganger zijn verstrekt, aan enige nadere beoordeling zijn te onderwerpen...”