

# College van Beroep voor het bedrijfsleven

Zesde enkelvoudige kamer

AWB 09/159  
10000

16 november 2010

## Uitspraak in de zaak van:

**J.P. van Dijk**, te Kuinre, appellant,

gemachtigde: prof. dr. ir. A.F.P. van Putten, werkzaam voor Stichting Hollandpromote.com

tegen

de **Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie**, verweerder,

gemachtigde: mr. C.A.H.J. Anthonissen, werkzaam bij verweerdere ministerie.

### 1. Het procesverloop

Bij besluit van 23 september 2008 heeft verweerder het verzoek van appelland om terug te komen van het besluit van 14 maart 1985 afgewezen.

Bij besluit van 19 december 2008, verzonden op 22 december 2008, heeft verweerder het hiertegen gerichte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appelland bij brief van 26 januari 2008 (het College leest: 2009), bij het College binnengekomen op 28 januari 2009, beroep ingesteld.

Bij brief van 7 mei 2009 heeft verweerder een verweerschrift ingediend en de op de zaak betrekking hebbende stukken toegezonden.

Op 6 oktober 2010 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waarbij partijen bij monde van hun gemachtigden hun standpunten hebben toegelicht.

### 2. De beoordeling van het geschil

- 2.1 Aan appelland is bij het besluit van 14 maart 1985 een hoeveelheid heffingvrije melk toegewezen van 118.800 kg. Dit is gebeurd op basis van (een uitbreiding van) 24

standplaatsen voor melk- en kalfkoeien. Appellant heeft hiermee een kleinere hoeveelheid heffingvrije melk gekregen dan hij gevraagd heeft. Bij besluit van 6 juni 1985 heeft verweerder het bezwaar van appellant ongegrond verklaard. Het beroep tegen dit besluit heeft het College bij uitspraak van 16 november 1987 ongegrond verklaard. Daartoe heeft het College, kort gezegd, overwogen dat verweerder terecht het standpunt heeft ingenomen dat appellant investeringsverplichtingen was aangegaan ten behoeve van een uitbreiding van 24 standplaatsen voor melk- en kalfkoeien.

- 2.2 In zijn brief van 21 mei 2008 heeft appellant verweerder verzocht de in het verleden genomen beslissingen te heroverwegen en hem alsnog een heffingvrije hoeveelheid melk toe te kennen gebaseerd op de aanwezigheid van 50 melkkoeien. Verweerder heeft dit verzoek afgewezen en deze afwijzing in bezwaar gehandhaafd. Aan het bestreden besluit heeft verweerder, samengevat weergegeven, ten grondslag gelegd dat heroverweging van een onherroepelijk besluit slechts plaatsvindt wanneer blijkt dat sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. Dat van de bedrijfsbezoeken geen rapport is opgemaakt, levert volgens verweerder geen nieuw feit of veranderde omstandigheid op. Dat geldt ook voor hetgeen door appellant voor het overige naar voren is gebracht.
- 2.3 Appellant heeft in zijn beroepschrift, samengevat weergegeven, aangevoerd dat ten onrechte voorbij is gegaan aan de volgende nieuwe feiten en omstandigheden. Het besluit van 14 maart 1985 is genomen op basis van de resultaten van het bedrijfsbezoek van 31 januari 1985. Van dit bedrijfsbezoek is geen rapport opgesteld. Het recht op inzage van het rapport is dan ook geschonden. Verder is het recht van hoor en wederhoor geschonden: appellant is nooit gehoord over zijn visie over de feitelijke situatie op zijn boerderij. Een ander nieuw feit of nieuwe omstandigheid is de departementale nota van 13 oktober 1988 die in het dossier is aangetroffen dat bij verweerder is opgevraagd. Deze nota was appellant tot nu toe onbekend en is ook nooit in eerdere procedures aan de orde gekomen. Uit deze nota blijkt dat als appellant kan aantonen dat de standplaatsen in het verleden zijn gebruikt en dit gebruik is voortgezet deze standplaatsen alsnog kunnen worden meegeteld. Appellant kan dit aantonen.

Ter zitting heeft appellant nog de volgende feiten en omstandigheden aan het verzoek ten grondslag gelegd. Er is sprake van strijd met artikel 6 EVRM omdat verweerder al meer dan 26 jaar niet in staat is gebleken deze kwestie bevredigend, afdoend en definitief naar

waarheid op te lossen. Verder is door het ingrijpen van verweerder en door het toegestane heffingsvrije melkquotum te verminderen met 67% een gezonde bedrijfsvoering onmogelijk gemaakt. Door de beslissing van verweerder is een overmachtsituatie ontstaan. Voorts is nog aangevoerd dat de uitspraken van het College in deze zaak ten onrechte niet zijn ondertekend en dat de processen-verbaal ten onrechte ontbreken. Verder merkt appelland nog op dat op grond van uitspraken van het Europese Hof van de Rechten van de Mens blijkt dat het College voor 1994 geen onpartijdige en onafhankelijke rechter als bedoeld in artikel 6 EVRM was. Daarbij komt dat door het handelen van verweerder – het voortdurend in behandeling nemen van bezwaarschriften van appelland en het steeds opnieuw bieden van de mogelijkheden om in verzet te komen, van verjaring geen sprake is. De kwestie begint te lijken op een carroussel. Op grond van deze onrechtmatigheden roept appelland de nietigheid in van de uitspraken van het College en de beslissingen van verweerder in deze zaak.

- 2.4 Zoals het College eerder heeft overwogen (zie onder andere de uitspraak van 22 september 2009 (AWB 09/189, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), LJN: BJ8803)) staat geen rechtsregel eraan in de weg dat een bestuursorgaan terugkomt van een door hem genomen besluit dat (inmiddels) definitief is geworden, zelfs niet indien geen sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden. Indien het bestuursorgaan weigert van een definitief geworden besluit terug te komen, dient echter de bestuursrechter het oorspronkelijke besluit tot uitgangspunt te nemen en zich in beginsel te beperken tot de vraag of sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden en zo ja, of het bestuursorgaan daarin aanleiding had behoren te vinden van het oorspronkelijke besluit terug te komen. Daarbij ligt het op de weg van de indiener van het verzoek om zodanige feiten of omstandigheden naar voren te brengen.

Naar het oordeel van het College is appelland hier niet in geslaagd. Voor zover appelland de resultaten van de bedrijfsbezoeken die hebben geleid tot het besluit van 14 maart 1985 betwist, overweegt het College dat deze resultaten al eerder in de procedure naar aanleiding van het besluit aan de orde zijn gesteld. Ook heeft appelland in die procedure zijn visie op de feitelijke situatie kunnen geven en ook gegeven. Dat appelland een andere mening is toegedaan over de feitelijke situatie van destijds is dan ook niet nieuw.

Ook de aangevoerde omstandigheid dat verweerder destijds geen rapport van het bedrijfsbezoek heeft laten opstellen, kan appellant in deze procedure niet baten. Appellant had het feit dat een rapport ontbreekt in de eerder gevoerde procedure rond het besluit van 14 maart 1985 naar voren kunnen brengen. Toen was immers al duidelijk dat verweerder zijn beslissingen baseerde op de resultaten van dit bedrijfsbezoek.

Zowel de betwisting als het ontbreken van het rapport leveren dus geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden als hierboven bedoeld op.

De departementale nota van 13 oktober 1988 bevat een kort overzicht van de voorgeschiedenis van de zaak tot dan toe. Anders dan appellant betoogt valt uit deze nota niet af te leiden dat hem alsnog gelegenheid had moeten worden geboden aan te tonen dat de standplaatsen in het verleden zijn gebruikt. De nota vermeldt immers ook dat appellant dit niet heeft kunnen aantonen. Deze nota bevat naar het oordeel van het College dan ook geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden die verweerder aanleiding hadden behoren te geven om terug te komen van zijn eerdere besluit.

- 2.5 Appellant heeft ter zitting nog uitvoerig stilgestaan bij de nietigheid dan wel vernietigbaarheid van uitspraken van het College wegens verschillende vermeende onrechtmatigheden. Hieromtrent overweegt het College dat dit geen feiten en omstandigheden zijn die in het kader van het verzoek aan verweerder om terug te komen van zijn besluit een rol spelen en dus in deze procedure verder niet zullen worden besproken. Wat de overige feiten en omstandigheden betreft die appellant eerst ter zitting heeft aangevoerd ter onderbouwing van zijn verzoek, overweegt het College dat dergelijke feiten en omstandigheden - wat er verder ook van zij - niet eerst in beroep ter onderbouwing van het verzoek naar voren kunnen worden gebracht. Die feiten en omstandigheden heeft verweerder niet kunnen betrekken in zijn besluitvorming op het verzoek om heroverweging en dienen dan ook bij de beoordeling van het bestreden besluit buiten beschouwing te blijven.
- 2.6 Het bovenstaande leidt tot de slotsom dat het beroep van appellant ongegrond is. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

# College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 09/159  
10000

15 oktober 2010

**Proces-verbaal (zakelijk weergegeven) van het verhandelde ter zitting van  
6 oktober 2010 in de zaak van:**

**J.P. van Dijk**, te Kuinre, appellant,  
gemachtigde: dr. ir. A.F.P. van Putten,

tegen

de **Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**, verweerder,  
gemachtigde: mr. C.A.H.J. Anthonissen, werkzaam bij verweerders ministerie.

Voorzitter: mr. M. Munsterman

Griffier: mr. M.J. van Veen

Appellant is verschenen met zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

De **voorzitter** opent, licht de bedoeling van de zitting toe en geeft dan het woord aan dhr. **Van Putten**.

Dhr. **Van Putten** legt een pleitnota over en geeft hierop een korte toelichting.

De **voorzitter** verzoekt dhr. Van Putten te proberen zo min mogelijk in herhalingen te vervallen.

Dhr. **Van Putten** geeft aan dat dit geen probleem zal zijn en begint vervolgens zijn pleitnota voor te dragen.

De **voorzitter** onderbreekt dhr. Van Putten wanneer laatstgenoemde bij punt 9 van zijn pleitnota is aangekomen en merkt op dat deze zitting is bedoeld om partijen gelegenheid te bieden om dingen aan te voeren in het kader van het verzoek om van het eerder genomen besluit terug te komen. Het gaat dan om nieuwe feiten en omstandigheden. De voorzitter

verzoekt dhr. Van Putten zich daarop te richten.

Dhr. **Van Putten** meldt dat hij dit ook van plan is. Het reeds voorgelezene betreft een inleiding. Wel wil hij nog even stilstaan bij de definitie van het begrip overmacht. Door verweerder wordt namelijk absoluut ontkend dat er sprake is van een overmachtsituatie. Appellant is van mening dat er wel sprake is van een overmachtsituatie.

De **voorzitter** vraagt wat dan de betekenis is van deze overmacht in het kader van de nieuwe feiten en omstandigheden. Appellant heeft gaandeweg deze procedure een aantal feiten en omstandigheden aangevoerd. Het is de bedoeling om het over die feiten en omstandigheden te hebben, niet over de feiten en omstandigheden die dhr. Van Putten nu voor het eerst naar voren brengt.

Dhr. **Van Putten** geeft aan te praten over de grondslagen van de bestreden beslissing die zo elementair zijn dat hij nietigheid dan wel vernietigbaarheid wil invoeren.

De **voorzitter** merkt op dat dit standpunt gaandeweg de procedures ook duidelijk is geworden.

Dhr. **Van Putten** meent van niet, want hij komt met elementen aan die niet in de eerdere procedures naar voren zijn gebracht.

De **voorzitter** vraagt of dit de elementen zijn die ook in het beroepschrift naar voren zijn gebracht.

Dhr. **Van Putten** antwoordt dat dit niet zo is.

De **voorzitter** geeft aan dat het daar nou juist om gaat. Dhr. Van Putten dient zich te beperken tot de feiten en omstandigheden die in het beroepschrift naar voren zijn gebracht. Het is niet de bedoeling dat hij nog andere feiten en omstandigheden noemt, want daarop heeft verweerder zich niet kunnen voorbereiden. De voorzitter verzoekt dhr. Van Putten zich te concentreren op de in het beroepschrift genoemde feiten en omstandigheden.

Dhr. **Van Putten** geeft aan het te begrijpen. Hij wijst nog wel op de opmerkingen in zijn pleitnota over overmacht en geeft de wens te kennen dat de voorzitter hier wel kennis van neemt. Dan vervolgt hij zijn pleidooi vanaf punt 14 van zijn pleitnota.

Wanneer dhr. Van Putten bij punt 24 - na gesproken te hebben over het inroepen van de nietigheid van twee uitspraken van het College van 1 september 1986 onderscheidenlijk 16 november 1987 - van zijn pleitnota is aangekomen, vraagt de **voorzitter** of zij goed begrijpt dat dhr. Van Putten nu niet alleen wil dat verweerder terugkomt van zijn besluit, maar dat ook het College terugkomt van eerdere uitspraken.

Dhr. **Van Putten** bevestigt dit.

De **voorzitter** merkt op dat dit nieuw is en dat de vraag is of dit nu nog ingebracht kan worden.

Dhr. **Van Putten** laat dit over aan het oordeel van de voorzitter, maar hecht er wel aan zijn exposé voort te zetten over hoe hiertegen aangekeken moet worden als men het wetboek hanteert. Dan vervolgt hij zijn pleidooi vanaf punt 24 van zijn pleitnota.

Wanneer dhr. Van Putten halverwege punt 39 van zijn pleitnota is, komt de bode kort de zittingszaal binnen om een mededeling van de voorzitter in ontvangst te nemen inzake de zittingsplanning van hierop volgende zaken. Nadat deze vertrokken is, vervolgt dhr. **Van Putten** zijn pleidooi vanaf het punt waar hij gestopt was en draagt zijn pleitnota ten einde toe voor.

De **voorzitter** dankt dhr. Van Putten voor zijn inbreng en geeft het woord aan dhr. Anthonissen.

Dhr. **Anthonissen** legt een pleitnota over en pleit conform.

De **voorzitter** dankt dhr. Anthonissen voor zijn inbreng.

De **voorzitter** keert terug naar de in het beroepschrift gestelde feiten en omstandigheden,

met name het ontbreken van een rapport van het bedrijfsbezoek van de heren Post en Harink in januari 1985. Appellant heeft gesteld bij dat bezoek niet aanwezig te zijn geweest en nooit een rapport te hebben gezien. Hetgeen bij dat bedrijfsbezoek is geconstateerd is wel van groot belang geweest voor de genomen beslissing. De voorzitter vraagt dhr. Van Putten of het ontbreken van het rapport niet al in eerdere procedures onderwerp van discussie is geweest.

Dhr. **Van Putten** beaamt dit. Verweerder erkent ook het niet bestaan van dat rapport.

De **voorzitter** vraagt wat er dan nieuw aan is.

Dhr. **Van Putten** antwoordt dat men daar beslissingen op heeft gebaseerd. Zijn benadering is dus dat hij zegt dat verweerder daarbij zoveel fundamentele fouten heeft gemaakt, die voorbij de inhoud gaan, dat herziening of herroeping hier niet meer aan de orde is.

De **voorzitter** merkt op dat het gaat om een verzoek om terug te komen. Wat is nu precies het nieuwe feit of de nieuwe omstandigheid waarvan dhr. Van Putten vindt dat hierdoor de beslissing toen niet juist was?

Dhr. **Van Putten** antwoordt dat het er nu om gaat dat als je alles op een rijtje zet over de afgelopen 25 jaar - het ontbreken van het proces-verbaal, het baseren op een niet bestaand rapport, het niet kunnen ontkoppelen, tot aan 1994, van het CBb van de minister - je dan eenzijdig nietigheid kunt invoeren van de hele procedure. Dat kan eenzijdig en daar heb je dus geen herroepingsprocedure of cassatie voor nodig.

De **voorzitter** wijst erop dat het nu gaat om een beslissing van verweerder betreffende het verzoek om terug te komen van een besluit van maart 1985.

Dhr. **Van Putten** geeft aan dat dat klopt maar dat hij dat nu juist ten gronde wil betwisten, omdat die beslissing nietig is op grond van hetgeen hij heeft aangevoerd.

De **voorzitter** vraagt of dhr. Van Putten doelt op het niet bestaan van het rapport.

Dhr. **Van Putten** beaamt dat dit één van de elementen is.

De **voorzitter** vat de kern van het betoog van dhr. Van Putten aldus dat het ontbreken van het rapport destijds wel bekend was, maar dat dat niet uitmaakt, want appellant kan te allen tijde de nietigheid inroepen.

Dhr. **Van Putten** bevestigt dit.

De **voorzitter** vraagt of dat nieuw is.

Dhr. **Van Putten** vindt het sowieso een nieuwe benadering omdat je eigenlijk de nietigheid inroept van de gehele gevolgde procedure. Van het begin af aan zijn er fouten gemaakt waarvan je moet zeggen: dat klopt niet, dat is niet in overeenstemming met het EVRM.

De **voorzitter** merkt op dat de wetgever daarvoor juist de bezwaar- en beroepsprocedures heeft bedacht. Die heeft appellant ook benut. Dan kan het zijn dat er nieuwe feiten of omstandigheden zijn die nog niet zijn aangevoerd op grond waarvan een bestuursorgaan kan besluiten om terug te komen op een eerder besluit. Als verweerder nu zegt dat er geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn en dat hij dus niet terugkomt op dat besluit, dan is het toetsingskader voor de bestuursrechter heel beperkt. Hetgeen dhr. Van Putten aanvoert kan de voorzitter moeilijk plaatsen in dat toetsingskader.

Dhr. **Van Putten** begrijpt ook dat het een lastig element is in deze discussie. Verweerder handhaaft zijn standpunt, maar dat standpunt is gebaseerd op eerdere beslissingen.

De **voorzitter** merkt op dat die eerdere beslissingen rechtens onaantastbaar zijn geworden.

Dhr. **Van Putten** reageert dat hij dus nu, op basis van verzuimen, de stelling inneemt dat dit nietig is, want men heeft het niet goed gedaan, los van de inhoud.

De **voorzitter** vraagt of dhr. Van Putten dus eigenlijk betoogt dat er naast de procedure inzake het verzoek aan verweerder om terug te komen een mogelijkheid moet zijn om de nietigheid in te roepen.

Dhr. **Van Putten** bevestigt dit. Er moet gewoon opnieuw begonnen worden.

De **voorzitter** vraagt in hoeverre de departementale nota nog aan de orde is.

Dhr. **Van Putten** antwoordt dat hij de nota bij nader inzien niet zo ondersteunend vindt en het dus niet nodig vindt daar nog uitgebreid op in te gaan. Het punt blijft wel staan.

De **voorzitter** loopt nog kort de pleinota van dhr. Van Putten door en merkt op dat veel van de punten daarin nieuw zijn ten opzichte van het beroepschrift.

Dhr. **Van Putten** benadrukt wel een scherp onderscheid te willen maken in de zin dat herziening of herroeping altijd tussen twee partijen is. Hij roept echter eenzijdig de nietigheid in. Dat ziet ook op de niet-onafhankelijkheid van het College tot 1994.

De **voorzitter** vraagt wat dhr. Van Putten met het punt over de verjaring bedoelt.

Dhr. **Van Putten** antwoordt dat hij zich erover heeft verbaasd dat appellant zo lang aan het lijntje is gehouden. Elke keer wordt de deur weer open gezet in plaats van dat men aangeeft: u kunt niets meer. Er is ook een uitspraak van het gerechtshof te Den Haag waarin staat dat hier van verjaring geen sprake is. Dit zitting hier bij het College moet dus ontvankelijk verklaard worden.

De **voorzitter** geeft gelegenheid voor een tweede termijn.

Dhr. **Van Putten** - na geconstateerd te hebben dat dhr. Van Dijk geen behoefte heeft om opmerkingen te maken - geeft aan dat hij de insteek van dhr. Anthonissen begrijpt, maar hoopt te hebben duidelijk gemaakt dat zijn eigen insteek niet die van herroeping of herziening is, maar van eenzijdige nietigheid, van alle gevoerde procedures.

Dhr. **Anthonissen** heeft in het betoog van dhr. Van Putten ook een heleboel civielrechtelijke elementen aangetroffen. Het gaat hier echter om een bestuursrechtelijke procedure. Wat verweerder betreft spelen de civielrechtelijke elementen hier niet echt een

rol. Verweerder heeft zich gehouden aan de kaders van de Awb en dus bezien of appellant nieuwe feiten of omstandigheden naar voren heeft gebracht, geconstateerd dat die er niet waren en de procedure vervolgens conform art. 4:6 van de Awb afgedaan. Appellant is daarbij ook gewoon ontvangen, want er speelt geen verjaring. Verweerder heeft echter gemeend niet te kunnen heroverwegen en daarom appellants verzoek te moeten afwijzen, hoe lang het ook geleden is. Verweerder heeft dus het verzoek bekeken in het kader van de Awb. De Awb kent een paar smaken in een procedure, maar nietigheid hoort daar niet bij.

Dhr. **Van Putten** heeft daar wat moeite mee, want er zijn natuurlijk een aantal algemene grondregels, verkeersregels, die gelden voor het strafrecht, civielrecht en bestuursrecht. Er is natuurlijk ook overlap tussen verschillende artikelen.

De **voorzitter** wijst erop dat in deze procedure de Awb geldt.

Dhr. **Van Putten** reageert dat ook daarin verplichte vormvoorschriften staan.

De **voorzitter** sluit het onderzoek ter zitting en gaat zich beraden over de uitspraak, die in principe op woensdag 17 november gedaan zal worden. Partijen hoeven daarvoor niet te komen, hoewel het natuurlijk wel mag. De uitspraak wordt echter ook gewoon toegezonden.

Dhr. **Van Putten** verzoekt de griffier een proces-verbaal op te maken.

De **voorzitter** merkt op dat het verzoek staat genoteerd en bedankt partijen voor hun komst en toelichting.

Aldus opgemaakt op 15 oktober 2010.

w.g. M. Munsterman

w.g. M.J. van Veen