



Rijksdienst voor Ondernemend  
Nederland

> Retouradres Postbus 40225 8004 DE Zwolle

**Rijksdienst voor  
Ondernemend Nederland**

Mandemaat 3  
Assen  
Postbus 40225  
8004 DE Zwolle  
mijn.rvo.nl

T 088 042 42 42  
F (0592) 31 36 05

**Bijlagen**  
1

Datum [REDACTED]  
Betreft beslissing ontheffing Meststoffenwet fosfaatrechten

**Onze referentie**  
RVO/fr/jp

**Uw referentie**  
[REDACTED]

**Relatienummer**  
[REDACTED]

Geachte [REDACTED],

In uw brief van [REDACTED] heeft u mij onder meer verzocht om toekenning van fosfaatrechten, alsmede om u op grond van artikel 38 Meststoffenwet ontheffing te verlenen van het verbod op het produceren van fosfaat zonder rechten.

In deze brief neem ik een beslissing op uw verzoeken en licht ik deze beslissing toe.

Op uw verzoek om ontheffing van de verplichting tot betaling van solidariteitsgeldsommen in het kader van de Regeling fosfaatreductieplan 2017 heb ik reeds beslist in mijn beslissing op bezwaar van [REDACTED].

### **Beslissing**

Ik stel het fosfaatrecht (in kg fosfaat) voor uw bedrijf vast op [REDACTED] kg.

Ik wijs uw verzoek om ontheffing toe. Dit betekent dat u op uw bedrijf in een kalenderjaar dierlijke meststoffen met melkvee mag produceren tot maximaal [REDACTED] kg fosfaat zonder daarvoor over fosfaatrechten te beschikken. De berekening van de omvang van de ontheffing vindt u in bijlage 1.

### **Uw verzoek**

Samengevat voert u, met handhaving van de stellingen die eerder in bezwaar met betrekking tot het fosfaatreductieplan zijn opgeworpen, het volgende aan.

#### *Bedrijfsbeëindiging*

U bent van mening dat er geen sprake is van een beëindiging van uw bedrijf. Hiervoor verwijst u naar Kamerstukken II, 2004/05, 29 930, nr. 3 en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ECLI:NL:CBB:2017:266).

U heeft alleen uw onroerende goederen te [REDACTED] overgedragen en niet uw referentieaantallen, vee, werktuigen en overige productiemiddelen. Uw bedrijf is alleen verplaatst en voortgezet in [REDACTED].

U stelt dat er fosfaatrechten aan uw bedrijf moeten worden toegekend, omdat u op 2 juli 2015 houder van melkvee was en nadien ononderbroken melkvee heeft gehouden.

#### *Disproportionele last*

Door het ontbreken van referentieaantallen voor uw bedrijf, lijdt u aanzienlijke vermogensschade. Deze schade komt volgens u overeen met de waarde van de fosfaatrechten waarop u aanspraak zou kunnen maken als u uw bedrijf in [REDACTED] niet had overgedragen. U wordt bovendien gedwongen uw bedrijf te staken, omdat de aankoop van de benodigde fosfaatrechten, gelet op uw financiële positie, niet mogelijk is.

Voor zover de uitleg van RVO met betrekking tot de bedrijfsbeëindiging gevolgd moet worden, wijst u er daarnaast op dat het voor u onvoorzienbaar was dat u met de verkoop van het bedrijf in [REDACTED] een overdracht deed van uw referentieaantallen. U heeft geen rekening kunnen houden met het stelsel van fosfaatrechten en geen voorbehoud kunnen maken met betrekking tot fosfaatrechten.

Wegens de bijzondere omstandigheden in uw geval, verzoekt u om ontheffing van het verbod op het produceren van fosfaat zonder rechten met terugwerkende kracht per 1 januari 2018 ex artikel 38/38a van de Meststoffenwet.

### **Waarom deze beslissing?**

#### *Achtergrond*

De afgelopen jaren is Nederland geconfronteerd met een te hoge fosfaatproductie door de Nederlandse agrarische sector. In 2014 is het fosfaatproductieplafond voor de melkveehouderij overschreden en in 2015 en 2016 is ook het nationale fosfaatproductieplafond overschreden. Als gevolg van de hoge fosfaatproductie heeft het kabinet maatregelen genomen om te zorgen dat de fosfaatproductie weer onder het geldende fosfaatproductieplafond werd gebracht. Deze maatregelen waren nodig om de derogatie in 2017 te behouden en om na 2017 een nieuwe derogatie te kunnen verkrijgen. Een derogatie die van groot economisch belang is voor de Nederlandse agrarische sector. In diverse onderdelen van de sector zijn ingrijpende maar noodzakelijke maatregelen genomen om de derogatie te kunnen behouden.

Voorts zijn in het Zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018-2021) de sectorale plafonds voor fosfaat- en stikstofproductie opgenomen. Zo ook de plafonds voor de melkveehouderij. Deze plafonds zullen ook worden opgenomen in de Meststoffenwet en zijn van groot belang voor het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn. Het overschrijden van deze plafonds dient te allen tijde te worden voorkomen. Het fosfaatrechtstelsel dient ertoe vanaf 1 januari 2018 te zorgen dat de fosfaatproductie van de melkveehouderij in Nederland onder het sectorale fosfaatproductieplafond blijft.

Binnen het fosfaatrechtenstelsel is op basis van het advies van de Commissie Kalden een aantal categorieën knelgevallen geformuleerd waarvoor een speciale voorziening is getroffen. Daarnaast is voor het fosfaatrechtenstelsel voorzien in een specifiek artikel (38a Meststoffenwet), dat ontheffingen koppelt aan het bevorderen van grondgebondenheid en het stimuleren van jonge landbouwers onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden.

Gelet op deze uitzonderingen waarin het fosfaatrechtenstelsel al voorziet en gegeven het feit dat het gebruik maken van mijn ontheffingsbevoegdheid ten algemene afbreuk doet aan hetgeen door de Meststoffenwet wordt beoogd, ga ik zeer terughoudend om met de algemene bevoegdheid die artikel 38 van de Meststoffenwet mij biedt om ontheffingen te verlenen van het verbod van artikel 21b, eerste lid, van de Meststoffenwet. Niet voor niets is immers in die bepalingen voorzien.

#### *Bedrijfsbeëindiging*

Uw stelling dat er geen sprake is van een bedrijfsoverdracht en - beëindiging deel ik niet. Deze stelling wordt niet ondersteund door de Meststoffenwet met bijbehorende toelichting, noch door relevante jurisprudentie. Ik merk hierbij het volgende op.

Conform artikel 1 lid 1 onder i van de Meststoffenwet moet onder een bedrijf worden verstaan: *"geheel van productie-eenheden bestaande uit één of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van enige vorm van landbouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden."*

U heeft het geheel van gebouwen en landbouwgrond (onroerende goederen) in [ ] overgedragen aan [ ] en in [ ] een ander geheel van gebouwen en landbouwgrond verworven. De verplaatsing van uw landbouwactiviteiten is dus in de zin van de Meststoffenwet niets anders dan de beëindiging van uw bedrijf en landbouwactiviteiten op de ene locatie en de start van landbouwactiviteiten op een andere locatie, oftewel twee bedrijfsoverdrachten. Dat u al landbouwer was en bent gebleven in de zin van de Meststoffenwet en roerende zaken (onder meer dieren) heeft meegenomen naar de nieuwe locatie, doet hier niet aan af.

Ook het feit dat u uw inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK) heeft behouden, is voor de beoordeling of er sprake is van een bedrijfsoverdracht van ondergeschikt belang. De registratie bij de KvK is een registratie die enkel wijzigt, indien er sprake is van een rechtsvormwijziging of omdat u niet meer actief bent als landbouwer. In uw geval is van een dergelijke wijziging geen sprake.

In de door u aangehaalde uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) zie ik evenmin reden om mijn standpunt te herzien. Deze uitspraak ziet op een andere situatie en gaat vooral om de invulling van het begrip houderschap. Weliswaar wordt hierin aangegeven dat het vee behoort tot de productie-eenheden van het landbouwbedrijf, maar dit moet worden gelezen in de context van de uitspraak.

Voor de vraag of er sprake is van een bedrijfsoverdracht in de zin van de Meststoffenwet is bepalend of de productie-eenheden zoals limitatief genoemd in de definitie (gebouwen en landbouwgrond) zijn overgedragen aan een derde. Een andere uitleg zou betekenen dat bij iedere verkoop van roerende goederen (dieren, werktuigen, etc.) een deel van het bedrijf wordt overgedragen. Dit is niet bedoeld noch gewenst.

In uw specifieke geval blijkt bovendien uit artikel 6.1 van de koopovereenkomst van [REDACTED] (hierna: de koopovereenkomst) dat het verkochte zal worden overgedragen met alle daarbij behorende rechten en aanspraken.

Uit artikel 5.1 van de koopovereenkomst blijkt daarnaast dat wordt overeengekomen dat de feitelijke levering van de locatie in [REDACTED] zal geschieden in de staat waarin het zich bij de totstandkoming van de koopovereenkomst bevindt, oftewel in hoedanigheid van een melkveebedrijf. Verder blijkt uit artikel 5.6 van de koopovereenkomst dat [REDACTED] voornemens is de locatie in [REDACTED] voort te zetten als agrarisch bedrijf.

Oordelend over het geheel van de feitelijke omstandigheden kom ik tot de conclusie dat er sprake is van de overdracht van een bedrijf in de zin van artikel 1 van de Meststoffenwet, waarbij het geheel van productie-eenheden bestaande uit bedrijfsgebouwen en landbouwgrond is geleverd aan [REDACTED] conform de civielrechtelijke koopovereenkomst en de latere leveringsakte. Het feit dat u de dieren gehouden op het bedrijf in [REDACTED] heeft meegenomen naar uw nieuwe bedrijf in [REDACTED] doet hier niet aan af.

Aan de verklaring van de verkopende makelaar van [REDACTED] kan ik niet de betekenis toekennen die u er aan zou willen toekennen. Deze verklaring is een interpretatie die achteraf wordt gegeven aan de desbetreffende koopovereenkomst. Bovendien is die interpretatie niet in lijn met het voorgenomen gebruik van [REDACTED], zoals aangegeven in artikel 5.6 van de koopovereenkomst. Ik zie in deze verklaring geen aanleiding om van mijn standpunt af te wijken.

Het op het bedrijf in [REDACTED] rustende fosfaatrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van het verbod, bedoeld in artikel 21b, eerste lid, komt overeen met de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen in een kalenderjaar door melkvee dat op 2 juli 2015 op het bedrijf is gehouden en krachtens de artikelen 4, 96 en 111 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gestelde regels (I&R) is geregistreerd (artikel 23, lid 3, Meststoffenwet).

Op 1 januari 2018 was u eigenaar van en als landbouwer actief op het bedrijf te [REDACTED]. Op dit bedrijf is op 2 juli 2015 geen melkvee gehouden, zodat ik u geen fosfaatrechten kan toekennen. Ik stel het aantal fosfaatrechten voor uw bedrijf (in kg fosfaat) daarom vast op [REDACTED] kg.

De referentieaantallen behorende bij het door u verkochte en beëindigde bedrijf te [REDACTED] zijn, in overeenstemming met artikel 23, lid 4 van de Meststoffenwet, toegewezen aan de verwerver van dit bedrijf.

#### *Artikel 1, Eerste Protocol, EVRM*

Artikel 1, Eerste Protocol, EVRM (artikel 1 EP EVRM) biedt bescherming tegen inmenging in het eigendomsrecht, zoals bij het stelsel van fosfaatrechten. Van inmenging is sprake bij zowel ontneming als regulering van eigendom. Van ontneming van eigendom is sprake als de eigenaar door de maatregel van de overheid zijn eigendom verliest of deze hierdoor waardeloos wordt. Het stelsel van fosfaatrechten betreft derhalve geen ontneming van eigendom maar is een reguleringsmaatregel.

De Staat mag ter borging van het algemeen belang (het gebruik van) eigendom reguleren en aan beperkingen onderwerpen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De maatregel die de overheid treft moet voldoen aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets. Dit brengt met zich mee dat de maatregel een legitiem doel moet dienen in het algemeen belang en dat er een redelijk evenwicht is tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving enerzijds en de bescherming van het ongestoord genot op eigendom van het individu anderzijds (fair balance). Aan het vereiste van een fair balance is niet voldaan, indien er sprake is van een individuele en disproportionele last voor de betrokken persoon. Daarbij dienen alle omstandigheden van het individuele geval in ogenschouw te worden genomen.

Op 17 oktober 2018 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) uitspraak gedaan met betrekking tot een aantal algemene aspecten van het stelsel van fosfaatrechten ([www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), ECLI:NL:CBB:2018:522).

In deze uitspraak heeft het CBb bepaald dat het stelsel van fosfaatrechten op regelingsniveau geen strijd oplevert met artikel 1 EP EVRM. Hiertoe overweegt het CBb dat de wetgever redelijkerwijs heeft kunnen oordelen dat het stelsel een algemeen belang dient. Daarnaast was het stelsel voorzienbaar en maakt de beperkte knelgevallenregeling (waarin geen voorziening voor onomkeerbare financiële verplichtingen is opgenomen) het stelsel niet onevenredig. Ditzelfde geldt voor de generieke korting van 8,3%.

Het kan zo zijn dat, hoewel sprake is van een fair balance op regelgevingsniveau, het stelsel onder omstandigheden op een individuele melkveehouder een onevenredige zware last legt, waardoor alsnog in dat individuele geval de fair balance kan ontbreken. Deze toets heb ik in uw geval uitgevoerd voor het stelsel van fosfaatrechten. Met betrekking tot de fair balance op individueel niveau merk ik het volgende op.

#### *Individuele en disproportionele last*

Voor de vraag of sprake is van een individuele disproportionele last voor een melkveehouder dient gekeken te worden of de melkveehouder wordt geconfronteerd met feiten en omstandigheden die niet voor alle melkveehouders gelden en die meebrengen dat hij in bijzondere mate wordt getroffen door het stelsel van fosfaatrechten. Hiervan is pas sprake indien een melkveehouder wordt geconfronteerd met een zeer nijpende situatie in vergelijking met andere melkveehouders als gevolg van het stelsel, en er tevens bijzondere omstandigheden zijn die meebrengen dat hij onevenredig wordt getroffen.

In uw specifieke geval ben ik van mening dat het stelsel van fosfaatrechten een individuele en disproportionele last op u legt. Geconcludeerd kan worden dat sprake is van een bijzondere omstandigheid, aangezien u uw melkvee heeft verplaatst na de peildatum 2 juli 2015, maar vóór indiening van het wetsvoorstel fosfaatrechten bij de Tweede Kamer (september 2016).

Hoewel u ten tijde van de bedrijfsverplaatsing kon weten dat er productiebeperkingen zouden komen, was nog niet bekend hoe het stelsel precies ingevuld zou worden. Uw verwachting was dat u uw melkveestapel op het nieuwe bedrijf in ieder geval nagenoeg zou kunnen behouden op basis van de door u op 2 juli 2015 gehouden aantallen melkvee op het beëindigde bedrijf. Hoewel iedere landbouwer die zijn melkvee heeft verplaatst na 2 juli 2015 fosfaatrechten krijgt toegekend op basis van dieraantallen gehouden op het nieuwe, aangekochte bedrijf, pakt deze verplaatsing in uw geval bijzonder ongelukkig uit, doordat op het bedrijf te [REDACTED] op 2 juli 2015 geen melkvee meer werd gehouden. Ten opzichte van andere landbouwers die hun melkveehouderij verplaatst hebben en in meer of mindere mate met verschillen in dieraantallen te maken hebben gekregen, acht ik uw last disproportioneel, omdat u als gevolg van uw bedrijfsverplaatsing helemaal geen melkvee kunt houden. De aankoop van fosfaatrechten zou een zodanig grote investering vergen dat de continuïteit van het bedrijf in gevaar komt. Deze continuïteitsproblemen zijn het directe gevolg van het fosfaatrechtenstelsel.

#### *Ontheffing*

Om de disproportionele uitwerking van het fosfaatrechtenstelsel op uw bedrijf op te heffen, verleen ik u een ontheffing op basis van artikel 38, tweede lid van de Meststoffenwet. Met deze ontheffing mag u op uw bedrijf melkvee houden zonder daarvoor over fosfaatrechten te beschikken. De omvang van deze ontheffing hangt samen met het aantal dieren dat u heeft gehouden op het bedrijf te [REDACTED] op 2 juli 2015. Dit betekent dat u op uw bedrijf in een kalenderjaar tot maximaal 2198 kg fosfaat dierlijke meststoffen met melkvee mag produceren zonder daarvoor over fosfaatrechten te beschikken. Dit geldt ook indien u in de toekomst op een ander bedrijf melkvee houdt, in plaats van op uw huidige bedrijf. U dient de kennisgeving van de overgang van de ontheffing naar het toekomstige bedrijf dan bij RVO.nl te melden voordat u het huidige bedrijf verkoopt aan een derde. De berekening van de omvang van de ontheffing vindt u in bijlage 1.

U kunt deze ontheffing gebruiken met ingang van het kalenderjaar 2018.

De ontheffing geldt voor onbepaalde tijd. Overgang van de ontheffing naar een ander is alleen mogelijk, voor zover uw bedrijf overgaat naar die ander. De ander kan pas aanspraak maken op de ontheffing nadat de overgang ervan door RVO is geregistreerd. Bij overgang wordt de omvang van de ontheffing verkleind overeenkomstig hetgeen in artikel 32a Meststoffenwet is bepaald ten aanzien van fosfaatrechten.

#### **Ingebrekestelling**

Op [REDACTED] heb ik uw schriftelijke ingebrekestelling ontvangen voor het overschrijden van de termijn om op uw verzoek te beslissen. Ik merk hierover het volgende op. Er bestaat recht op een dwangsom vanaf de dag waarop aan drie voorwaarden is voldaan:

1. Er zijn twee weken voorbij nadat de beslistermijn is verstreken,
2. Er zijn twee weken voorbij nadat ik van u een schriftelijke ingebrekestelling heb ontvangen, en
3. Er is nog geen beslissing op uw verzoek genomen.

In uw geval is aan deze drie voorwaarden voldaan. Ik ken u een dwangsom van €1260,- toe.

**Meer informatie**

Heeft u vragen, neem telefonisch contact met ons op: 088 042 42 42 (lokaal tarief).

Met vriendelijke groet,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
namens deze:



Teammanager Vergunningen en Handhaving Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

**Bezwaar**

Als u het niet eens bent met deze beslissing, kunt u binnen zes weken na verzending van deze brief digitaal of schriftelijk een bezwaarschrift indienen. Doe dit bij voorkeur digitaal. De datum bovenaan deze brief is de verzenddatum.

Een digitaal bezwaarschrift kunt u indienen via [mijn.rvo.nl/bezwaar](https://mijn.rvo.nl/bezwaar). Als u schriftelijk bezwaar wilt maken, stuurt u het ondertekende bezwaarschrift naar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, afdeling Juridische Zaken, postbus 40219, 8004 DE Zwolle.

Vermeld in uw bezwaarschrift in ieder geval onze referentie en de datum van de beslissing waartegen u bezwaar maakt. U vindt onze referentie in de rechter kantlijn van deze brief.

Regelgeving:

- artikel 1, lid 1, onder i Meststoffenwet
- artikel 23, lid 3 en 4 Meststoffenwet
- artikel 32a Meststoffenwet
- artikel 38, lid 2 Meststoffenwet
- artikel 1, Eerste Protocol, EVRM

Bijlage: Berekening ontheffing fosfaatrechten

